



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

## **ETUDE D'IMPACT**

### **PROJET DE LOI**

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

NOR : TREK2107676L/Bleue-1



# TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b>	<b>6</b>
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	7
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	12
<b>CHAPITRE 1ER – DISPOSITIONS RELATIVES À L'AVIATION CIVILE</b>	<b>17</b>
Article 1 <sup>er</sup> : Contrôles d'alcoolémie et substances psychoactives PN	17
Article 2 : Limite d'âge des pilotes dans le transport public	24
Article 3 : Autorisation, déclarations et licences pour le transport aérien public	31
Article 4 : Mise à jour des références à des textes européens abrogés et prise en compte de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2018/1139	36
Article 5 : Dispositions particulières aux transports de marchandises dangereuses	39
Article 6 : Achèvement de la transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires et maintien de la compétence de l'Autorité de régulation des transports sur les aéroports malgré la baisse de leur trafic en 2020	45
Article 7 : Organisation des services aériens sur les liaisons soumises à obligations de service public	51
Article 8 : Harmonisation du régime de responsabilité du transporteur aérien en droit interne	58
Article 9 : Vérification des antécédents et habilitation de personnels intervenant dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile	68
Article 10 : Création de dispositions pénales sanctionnant l'intrusion en zone « côté piste » d'un aéroport	86
Article 11 : Constatation d'infractions par les agents des organismes habilités ou les personnes habilitées à l'effet d'exercer des missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs	96
Article 12 : Renforcement du dispositif de sanction des passagers indisciplinés (PAXI)	101
<b>CHAPITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS TERRESTRES ET MARINS</b>	<b>107</b>
Articles 13, 14, 15 : Articles relatifs à la transposition de la directive 2019/520 du 19 mars 2020 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union	107

Article 16 : Modification des dispositions relatives au contrôle des émissions de soufre	118
Article 17 : Obligations des organismes de formation professionnelle maritime	123
Article 18 : Modification des dispositions relatives à l'autorité de surveillance des équipements marins	128
Article 19 : Casinos en mer	133
Article 20 : Travail de nuit et repos quotidien des jeunes travailleurs de moins de 18 ans à bord des navires	138
Article 21 : Prise en compte des périodes d'activité partielle pour validation des droits à pension des marins	145
Article 22 : Application du Paquet mobilité I	150
Article 23 : Transposition de l'article 1er de la directive 2020/1057 « lex specialis » détachement des conducteurs routiers	162
Article 24 : Pérennisation des aménagements réalisés par Eurotunnel en vue du rétablissement des contrôles douaniers et sanitaires dans le cadre de la sortie du Royaume Uni de l'UE	169
CHAPITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION DES RISQUES	174
Articles 25 : Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen relatif au mercure	174
Article 26 : Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen relatif aux fluides frigorigènes	177
Article 27 : Prise en compte des nouvelles références des règlements européens relatifs aux polluants organiques persistants	179
CHAPITRE IV – DISPOSITIONS RELATIVES AUX MINERAIS DE CONFLIT	181
Article 28 : Adaptation au règlement 2017/821 relatif au devoir de diligence des importateurs d'étain, de tantale, de tungstène et d'or	181
CHAPITRE V : DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROTECTION ET À L'INFORMATION ENVIRONNEMENTALES	190
Article 29 : Etat des eaux	190
Article 30 : Assainissement non collectif	194
Article 31 : Mise en place d'un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales	197
Article 32 : Information environnementale	205
CHAPITRE VI : DISPOSITIONS RELATIVES À LA DIRECTIVE SOLVA II	208
Article 33 : Achèvement de la transposition de la directive (UE) 2017/828 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 2007/36/CE en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires	208

Article 34 : Transposition de l'article 1 de la directive (UE) 2019/2177 du 18 décembre 2019	217
Article 35 : Transposition de l'article 2 de la directive (UE) 2019/2177 du 18 décembre 2019	223
Article 36 : Habilitation à transposer la directive (UE) 2021/338 du 16 février 2021, dite CMRP MIFID	230
Article 37 – mise en conformité du code monétaire et financier avec la directive 98/26	235
Article 38 – mise en conformité du code monétaire et financier avec le Règlement (UE) n°909/2014	241
CHAPITRE VII : DISPOSITIONS RELATIVES AU SECTEUR FINANCIER ET À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS EN MATIÈRE FINANCIÈRE	249
Article 39 : Régime de sanctions administratives applicables en cas d'infraction à certaines dispositions du règlement n°260/2012, relatif aux virements et prélèvements transfrontaliers (SEPA)	249
Article 40	253
Article 41 : Habilitation à prendre par ordonnance les mesures législatives de mise en conformité au règlement (UE) 2020/1503 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937	259
Article 42 : application des dispositions du deuxième alinéa du paragraphe 6 de l'article 18 du règlement (UE) 596/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux abus de marché modifié par le règlement (UE) 2019/2115 du Parlement européen du 27 novembre 2019	269

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances répond aux besoins d'adaptation du droit français au droit européen.

Il tend à garantir, alors que la France s'apprête à prendre la présidence de l'Union, qu'elle est exemplaire en matière de conformité de son droit interne avec celui de l'Union, et assurer la qualité de notre droit.

Il comporte des transpositions de directives européennes, mais également des habilitations à légiférer par ordonnance afin de mettre le droit national en conformité, et procède enfin à des consolidations de divers textes en raison de l'évolution du droit européen.

Il porte sur des sujets divers dans le domaine des transports, la prévention des risques, l'environnement, ainsi que des dispositions à caractère financier.

Le texte est divisé en sept chapitres, respectivement consacrés à l'aviation civile, (douze articles), aux transports terrestres et maritimes (douze articles), à la prévention des risques (trois articles), aux minerais de conflit (1 article) à la protection et à l'information environnementale (quatre articles), à la directive SOLVA II (6 articles), ainsi qu'au secteur financier et à la protection des consommateurs en matière financière (4 articles).

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 <sup>er</sup>	Contrôles d'alcoolémie et substances psychoactives PN		
2	Limite d'âge des pilotes dans le transport public		Conseil du Personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile le 21 janvier 2021.
3	Autorisation, déclarations et licences pour le transport aérien public		
4	Mise à jour des références à des textes européens abrogés et prise en compte de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2018/1139		
5	Dispositions particulières aux transports de marchandises dangereuses		
6	Achèvement de la transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires et maintien de la compétence de l'Autorité de régulation des transports sur les aéroports malgré la baisse de leur trafic en 2020		
7	Organisation des services aériens sur les liaisons soumises à obligations de service public		
8	Harmonisation du régime de responsabilité du transporteur aérien en droit interne		
9	Vérification des antécédents et habilitation de personnels intervenant		

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile		
10	Création de dispositions pénales sanctionnant l'intrusion en zone « côté piste » d'un aéroport		
11	Constatation d'infractions par les agents des organismes habilités ou les personnes habilitées à l'effet d'exercer des missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs		
12	Renforcement du dispositif de sanction des passagers indisciplinés (« PAXI »)		
13	Modification du code de la voirie routière afin de transposer la directive n°2019/520 dite « télépéage » et de définir les principaux droits et obligations des différents acteurs		Commission nationale informatiques et liberté (délibération n°2020-070 du 16 juillet 2020)
14	Dispositions relatives au télépéage		
15	Modification du code de la route afin de transposer la directive n°2019/520 dite « télépéage » et de permettre la transmission de données aux points de contacts nationaux d'autres Etats membres que la France pour lutter contre le défaut de paiement du péage		Commission nationale informatiques et liberté (délibération n°2020-070 du 16 juillet 2020)
16	Modification des dispositions relatives au contrôle des émissions de soufre	Conseil supérieur de la marine marchande consulté le 28 janvier 2021	
17	Obligations des organismes de formation professionnelle maritime	Commission nationale de la négociation collective maritime, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCMEFP) consultée le 17 décembre 2020.	



Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
18	Modification des dispositions relatives à l'autorité de surveillance des équipements marins		Conseil supérieur de la marine marchande consulté à titre facultatif le 29 janvier 2021.
19	Casinos en mer	Conseil de la marine marchande consulté le 28 janvier 2021	
20	Travail de nuit et repos quotidien des jeunes travailleurs de moins de 18 ans à bord des navires	Commission nationale de la négociation collective maritime, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCMEFP) consultée le 17 décembre 2020. Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) consulté le 11 janvier 2021	
21	Prise en compte des périodes d'activité partielle pour validation des droits à pension des marins		
22	Application du Paquet mobilité I		
23	Transposition de l'article 1er de la directive 2020/1057 « <i>lex specialis</i> » détachement des conducteurs routiers.	Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP)	
24	Pérennisation des aménagements réalisés par Eurotunnel en vue du rétablissement des contrôles douaniers et sanitaires dans le cadre de la sortie du Royaume Uni de l'UE		
25	Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen relatif au mercure		
26	Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen relatif aux fluides frigorigènes		

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
27	Prise en compte des nouvelles références des règlements européens relatifs aux polluants organiques persistants		
28	Article 29 : Adaptation au règlement 2017/821 relatif au devoir de diligence des importateurs d'étain, de tantale, de tungstène et d'or		
29	Etat des eaux	Mission interministérielle de l'eau consultée le 1 <sup>er</sup> décembre 2020, qui a rendu un avis favorable.	
30	Assainissement non collectif	Mission interministérielle de l'eau consultée le 1 <sup>er</sup> décembre 2020, qui a rendu un avis favorable.	
31	Mise en place d'un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales		
32	Information environnementale		
33	Transposition SRD 2	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières consulté le 17 décembre 2020, a donné un avis favorable	
34	Transposition de l'article 1 de la directive (UE) 2019/2177 du 18 décembre 2019, en matière de marchés financiers	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières consulté le 17 décembre 2020, a donné un avis favorable	
35	Transposition de l'article 2 de la directive (UE) 2019/2177 du 18 décembre 2019 (assurances).	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières consulté le 17	

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		décembre 2020, a donné un avis favorable	
36	Habilitation à transposer la directive (UE) 2021/338 du 16 février 2021, dite CMRP MIFID	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières consulté le 18 mars 2021, a donné un avis favorable	
37	Mise en conformité du code monétaire et financier avec la directive 98/26	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières consulté le 17 décembre 2020, a donné un avis favorable	
38	Mise en conformité du code monétaire et financier avec le règlement 909/2014	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières consulté le 17 décembre 2020, a donné un avis favorable	
39	Régime de sanctions administratives applicables en cas d'infraction à certaines dispositions	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières, a donné un avis favorable	
40	Clarification des conditions dans lesquelles sont sanctionnées certaines pratiques de professionnels		
41	Cadre juridique pour l'activité de prestataire européen de « services de financement participatif pour les entrepreneurs »	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière, a donné un avis favorable	
42	Exigence pour les sociétés cotées sur un marché de croissance des PME d'établir une liste d'initiés	Le Collège de l'Autorité des marchés financiers a examiné ce sujet le 2 mars 2021, et a donné un avis favorable	

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 <sup>er</sup>	Contrôles d'alcoolémie et substances psychoactives PN		
2	Limite d'âge des pilotes dans le transport public		
3	Autorisation, déclarations et licences pour le transport aérien public		
4	Mise à jour des références à des textes européens abrogés et prise en compte de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2018/1139		
5	Dispositions particulières aux transports de marchandises dangereuses	Modification de l'arrêté du 29 mai 2009 modifié relatif aux transports de marchandises dangereuses par voies terrestres (dit « arrêté TMD ») pris en application de l'article L. 1252-1 du code des transports	
6	Achèvement de la transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires et maintien de la compétence de l'Autorité de régulation des transports sur les aéroports malgré la baisse de leur trafic en 2020		
7	Organisation des services aériens sur les liaisons soumises à obligations de service public		

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
8	Harmonisation du régime de responsabilité du transporteur aérien en droit interne		
9	Vérification des antécédents et habilitation de personnels intervenant dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile	Décret en Conseil d'Etat	
10	Création de dispositions pénales sanctionnant l'intrusion en zone « côté piste » d'un aéroport		
11	Constatation d'infractions par les agents des organismes habilités ou les personnes habilitées à l'effet d'exercer des missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs		
12	Renforcement du dispositif de sanction des passagers indisciplinés (« PAXI »)		
13	Modification du code de la voirie routière afin de transposer la directive n°2019/520 dite « télépéage » et de définir les principaux droit et obligations des différents acteurs	Décret en Conseil d'Etat Décret simple	Ministère des transports
14	Dispositions relatives au télépéage		
15	Modification du code de la route afin de transposer la directive n°2019/520 dite « télépéage » et de permettre la transmission de données aux points de contacts nationaux d'autres Etats membres que la France pour lutter contre le défaut de paiement du péage	Décret simple	Ministère des transports, en lien avec le ministère de l'intérieur (Délégation à la sécurité routière)
16	Modification des dispositions relatives aux contrôle des émissions de soufre		

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
17	Obligations des organismes de formation professionnelle maritime	Modification du décret n° 2019-640 du 25 juin 2019 relatif à l'agrément des organismes de formation professionnelle maritime et modification de l'arrêté du 7 mai 2020 relatif à l'agrément des organismes de formation professionnelle maritime	
18	Modification des dispositions relatives à l'autorité de surveillance des équipements marins		
19	Casinos en mer		
20	Travail de nuit et repos quotidien des jeunes travailleurs de moins de 18 ans à bord des navires		
21	Prise en compte des périodes d'activité partielle pour validation des droits à pension des marins		
22	Application du Paquet mobilité I	Décret en Conseil d'Etat.	MTE/DGITM/DST
23	Transposition de l'article 1er de la directive 2020/1057 « lex specialis » détachement des conducteurs routiers.	Décret en Conseil d'Etat	MTE/DGITM/DAM
24	Pérennisation des aménagements réalisés par Eurotunnel en vue du rétablissement des contrôles douaniers et sanitaires dans le cadre de la sortie du Royaume Uni de l'UE		
25	Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen relatif au mercure		

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
26	Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen relatif aux fluides frigorigènes		
27	Prise en compte des nouvelles références des règlements européens relatifs aux polluants organiques persistants		
28	Article 29 : Adaptation au règlement 2017/821 relatif au devoir de diligence des importateurs d'étain, de tantale, de tungstène et d'or	Décret simple	MTE/DGALN/DEB
29	Etat des eaux		
30	Assainissement non collectif		
31	Mise en place d'un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales	Décret en Conseil d'Etat	MTE/DGALN/DEB
32	Information environnementale		
33	Transposition SRD 2	Décret simple	
34	Transposition de l'article 1 de la directive (UE) 2019/2177 du 18 décembre 2019, en matière de marchés financiers		
35	Transposition de l'article 2 de la directive (UE) 2019/2177 du 18 décembre 2019 (assurances).		
36	Habilitation à transposer la directive (UE) 2021/338 du 16 février 2021, dite CMRP MIFID		
37	Mise en conformité du code monétaire et financier avec la directive 98/26		

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
38	Mise en conformité du code monétaire et financier avec le règlement 909/2014		
39	Régime de sanctions administratives applicables en cas d'infraction à certaines dispositions		
40	Clarification des conditions dans lesquelles sont sanctionnées certaines pratiques de professionnels		
41	Cadre juridique pour l'activité de prestataire européen de « services de financement participatif pour les entrepreneurs »	Décret en Conseil d'Etat	
42	Exigence pour les sociétés cotées sur un marché de croissance des PME d'établir une liste d'initiés		



# CHAPITRE 1ER – DISPOSITIONS RELATIVES À L’AVIATION CIVILE

## Article 1<sup>er</sup> : Contrôles d’alcoolémie et substances psychoactives PN

### 1. ETAT DES LIEUX

Le règlement (UE) no 965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux opérations aériennes conformément au règlement (CE) no 216/2008 du Parlement européen et du Conseil établit les règles relatives aux opérations aériennes entrant dans le champ de compétence de l’Agence de l’Union européenne pour la sécurité aérienne (AESA). Ce règlement prévoit que les membres d’équipage ne doivent pas exercer de fonctions à bord d’un aéronef lorsqu’ils sont sous l’influence de psychotropes ou de l’alcool.

Au niveau national :

- l’arrêté du 12 mai 1997 relatif aux conditions techniques d’exploitation d’avions par une entreprise de transport aérien public (OPS 1) prévoit au point OPS 1.085 qu’un membre de l’équipage ne doit pas exercer de fonctions sur un avion lorsqu’il est sous l’effet de médicaments/drogues/alcool risquant d’affecter ses facultés au point de nuire à la sécurité ;
- l’arrêté du 23 avril 2004 portant diverses dispositions en matière de transport aérien public au moyen d’hélicoptères prévoit notamment (sous-partie N, point 1.2) que le commandant de bord doit veiller à ce qu’un vol ne soit pas entrepris s’il a connaissance que l’un des membres de l’équipage n’est pas en mesure d’exercer ses fonctions en raison des effets de l’alcool ou d’agents pharmacodynamiques ;
- l’arrêté du 24 juillet 1991 relatif aux conditions d’utilisation des aéronefs civils en aviation générale (point 4.1.4.1) prévoit que tout membre d’équipage doit s’abstenir d’exercer ses fonctions dès qu’il se trouve sous l’influence de boissons alcoolisées, de narcotiques ou de stupéfiants.

Cependant, dans le domaine aérien, en dehors des cas de crime ou de délit, pour lesquels le code de la santé publique prévoit dans son article L. 3354-1 que sont conduits des tests d'alcoolémie, les tests d'alcoolémie ne sont pas prévus par la réglementation nationale sur les pilotes ou autres personnels de l'aviation civile, à la différence d'autres modes de transport comme le routier (articles L.234-1 et suivants et R. 234-1 et suivants du code de la route pour l'alcool et L. 235-1 et suivants et R. 235-1 et suivants du code de la route pour les stupéfiants) ou les gens de mer (articles L. 5531-21 et suivants et R. 5531-20 et suivants du code des transports).

Dans le domaine routier, les officiers ou agents de police judiciaire soumettent à des épreuves de dépistage d'alcoolémie l'auteur présumé d'une infraction punie par le code de la route de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire ou le conducteur ou l'accompagnateur de l'élève conducteur impliqué dans un accident de la circulation ayant occasionné un dommage corporel.

Ils peuvent soumettre aux mêmes épreuves tout conducteur ou tout accompagnateur d'élève conducteur impliqué dans un accident quelconque de la circulation ou auteur présumé de l'une des infractions aux prescriptions du code de la route relatives à la vitesse des véhicules et au port de la ceinture de sécurité ou du casque.

Les officiers de police judiciaire (soit sur instruction du procureur de la République, soit à leur initiative), et les agents de police judiciaire (sur l'ordre et sous la responsabilité des officiers de police judiciaire) peuvent, même en l'absence d'infraction préalable ou d'accident, soumettre toute personne qui conduit un véhicule ou qui accompagne un élève conducteur, à des épreuves de dépistage de l'alcoolémie.

En matière de stupéfiants, les officiers ou agents de police judiciaire font procéder, sur le conducteur ou l'accompagnateur de l'élève conducteur impliqué dans un accident mortel de la circulation, à des épreuves de dépistage de stupéfiants. Il en est de même si la personne est impliquée dans un accident de la circulation ayant occasionné un dommage corporel, lorsqu'il existe à son encontre une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a fait usage de stupéfiants.

Les officiers ou agents de police judiciaire peuvent également faire procéder à ces mêmes épreuves sur tout conducteur ou tout accompagnateur d'élève conducteur, soit qui est impliqué dans un accident quelconque de la circulation, soit qui est l'auteur présumé de l'une des

infractions au présent code punies de la peine de suspension du permis de conduire, ou relatives à la vitesse des véhicules ou au port de la ceinture de sécurité ou du casque, soit à l'encontre duquel il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'il a fait usage de stupéfiants.

Les gens de mer auteurs présumés d'une infraction maritime impliqué dans un événement de mer ayant occasionné un dommage corporel sont soumis à des épreuves de dépistage d'alcoolémie.

Toute personne exerçant des fonctions relevant de la limitation du taux maximal d'alcoolémie prévue par l'article L. 5531-21 du code des transports peut également être soumis à un tel dépistage même en l'absence d'infraction préalable ou d'accident.

Le règlement (UE) 2018/1042 de la Commission du 23 juillet 2018 modifiant le règlement n°965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 prévoit la conduite par les Etats membres de tests d'alcoolémie sur les membres d'équipage de conduite et de cabine opérant à bord des aéronefs fréquentant les aéroports européens. Il prévoit également que les Etats-membres peuvent s'ils le souhaitent effectuer des tests sur d'autres substances psychoactives que l'alcool dans le cadre de leur réglementation nationale.

Ce règlement, qui fait suite à l'accident de la compagnie Germanwings en 2015<sup>1</sup>, prévoit également la mise en place d'une politique de prévention et de détection des substances psychoactives par les compagnies aériennes, l'évaluation psychologique des pilotes à l'embauche et la mise en place de programmes de soutien pour les pilotes. Il devait initialement entrer en vigueur le 14 août 2020. Compte tenu des conséquences de l'épidémie de covid-19, son entrée en vigueur a été reportée au 14 février 2021.

---

<sup>1</sup> Le crash de l'A320 de Germanwings (vol 4U9525) est un accident provoqué par le suicide de son copilote, Andreas Lubitz, qui a précipité son avion contre une montagne à Prads-Haute-Bléone, dans les Alpes du Sud françaises, le 24 mars 2015.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **1.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Il est nécessaire de modifier le code des transports afin de mettre en œuvre le règlement (UE) 2018/1042 susmentionné, qui impose aux États membres de conduire des tests d'alcoolémie sur les membres d'équipage de conduite et de cabine opérant à bord des aéronefs fréquentant les aéroports européens. En effet, la réalisation de tels tests nécessite de définir les sanctions pénales associées à un dépassement des taux définis à ne pas dépasser. Conformément à l'article 34 de la Constitution, la détermination de tels délits ainsi que les peines qui leur sont applicables doivent être prévues par la loi.

En outre, la réalisation des tests, que ce soit par éthylomètre ou par prise de sang, ayant un impact sur les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, cette disposition doit être prévue par la loi conformément à l'article 34 de la Constitution.

Dans les domaines du transport routier et des gens de mer, le dispositif équivalent a été pris par la loi.

### **1.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif de la mesure envisagée est de permettre la mise en œuvre par la gendarmerie et la police de tests d'alcoolémie et d'autres substances psychoactives sur les membres d'équipage ou d'autres personnes concourant à la conduite d'aéronefs ainsi que de mettre en place les sanctions pénales associées, afin de répondre aux exigences introduites par le règlement (UE) 2018/1042 susmentionné.

Ce faisant, la mesure envisagée permettra de mettre le droit national en conformité avec les dispositions européennes et de contribuer, par la prévention des situations où les membres d'équipage sont sous l'emprise d'alcool ou d'autres substances psychoactives, à maintenir un niveau élevé de sécurité dans l'aviation civile.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **1.3. OPTIONS ENVISAGÉES**

Le règlement (UE) 2018/1042 laisse aux États membres le choix d'effectuer, ou non, des tests de dépistage de substances psychoactives autres que l'alcool.

Le règlement (UE) 2018/1042 prévoit le dépistage des membres d'équipage de conduite et de cabine des aéronefs du champ de compétence de l'Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne. Ce champ de compétences exclut notamment les aéronefs historiques, les ULM, les ballons et les planeurs très légers, ainsi que les parachutes. Le règlement 2018/1042 ne prévoit pas non plus de tests pour les télépilotes de drone. Ainsi, il aurait été possible de prévoir la mise en place au niveau national d'un dispositif de tests d'alcoolémie et de substances psychoactives, et de sanctions associées, uniquement pour les personnels pour lesquels le règlement 2018/1042 le prévoit, ou alternativement, d'étendre le dispositif à d'autres types de membres d'équipage ou de personnels concourant à la conduite des aéronefs.

Le règlement (UE) 2018/1042 offre aux Etats membres la possibilité de conduire les tests d'alcoolémie et de substances psychoactives par les inspecteurs au sol de l'aviation civile dans le cadre de ce règlement, ou par d'autres autorités officielles des Etats membres dans le cadre de la réglementation nationale de l'Etat en question, sous réserve que cette réglementation nationale respecte les principes et objectifs du règlement en la matière.

#### **1.4. DISPOSITIF RETENU**

Par cohérence avec le dispositif existant dans le domaine routier, la mesure envisagée prévoit la conduite de tests de dépistage de substances psychoactives, ainsi que l'établissement de la procédure relative à ces tests et les sanctions pénales associées.

S'agissant du périmètre d'application des dispositions, le fait de se limiter aux personnels concernés par le règlement n°2018/1042 créerait une disparité de traitement entre les personnels de conduite des différents types d'aéronefs qui serait préjudiciable à la crédibilité du dispositif global, ainsi qu'à la poursuite de l'objectif de sécurité aérienne visé. La mesure envisagée élargit donc le champ matériel du règlement à d'autres membres d'équipage ou personnes concourant à la conduite des aéronefs. Ceci pourra ainsi concerner, par exemple les pilotes des

aéronefs répondant aux critères de l'annexe 1 du règlement (EU) 2018/1139 qui ne sont pas dans le champ de compétence de l'Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, les élèves pilotes, les membres d'équipage technique pour les opérations de SAMU hélicoptère, les télépilotes de drones pour les opérations les plus risquées ou encore les parachutistes professionnels.

S'agissant des personnes en charge des tests, il a été décidé de permettre à la gendarmerie et à la police de réaliser les contrôles d'alcoolémie et de substances psychoactives dans le domaine aérien. Les tests obligatoires prescrits par le règlement 2018/1042 seront réalisés par la gendarmerie des transports aériens, déjà présente sur de nombreux aéroports.

Le dispositif retenu consiste donc à créer dans la sixième partie « aviation civile » du code des transports les dispositions permettant à la gendarmerie et la police de conduire des tests d'alcoolémie et de substances psychoactives sur les personnels de conduite et d'autres personnels navigants et les conditions de leur réalisation, ainsi que les sanctions pénales associées.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants : en termes d'impacts juridiques, l'ordonnance sera codifiée dans la sixième partie « aviation civile » de la partie législative du code des transports. Elle appellera des décrets en Conseil d'Etat qui seront codifiés dans la partie réglementaire du code de l'aviation civile et des arrêtés d'application.

A ce stade, il n'est pas envisagé d'abrogation de textes législatifs ou réglementaires, ni d'adoption de mesures transitoires.

#### **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance prévue au présent article.

Le délai d'habilitation proposé est justifié par la complexité et la technicité des mesures à prendre qui nécessitent par ailleurs de nombreux échanges interministériels.

En effet, les mesures à prendre sont volumineuses puisqu'il s'agit d'ajouter plus de vingt articles dans la partie aviation civile du code des transports, nécessaires pour y introduire un dispositif équivalent à ce qui a été mis en place dans le code de la route ainsi que dans le code des transports pour les gens de mer. Bien qu'il soit prévu de s'inspirer du dispositif des deux codes cités, il convient d'en adapter les dispositions au domaine aérien avec notamment de multiples acteurs susceptibles de faire l'objet de tests : pilotes professionnels, pilotes de loisir, personnels de cabine, télépilotes de drones. De plus, il convient de prévoir les dispositions relatives aux substances psychoactives et d'en adapter également les procédures. De telles dispositions existent dans le code de la route (mais pas dans la partie du code des transports pour les gens de mer) même si elles ont été ajoutées longtemps après celles relatives à l'alcoolémie.

Enfin, le projet d'ordonnance contient des dispositions devant être mises en œuvre par la police et la gendarmerie, et doit donc faire l'objet d'une coordination avec le ministère de l'intérieur et plus spécifiquement avec la direction générale de la gendarmerie nationale et la direction générale de la police nationale. Le projet contient également des dispositions pénales nécessitant une concertation avec le ministère de la justice. Enfin, des discussions doivent également être menées avec le ministère de la santé afin d'évaluer si certaines dispositions sont susceptibles d'impacter le code de la santé. Ces nombreuses consultations interministérielles, qui sont déjà en cours, justifient donc également le besoin de légiférer par ordonnance.

## **Article 2 : Limite d'âge des pilotes dans le transport public**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) no 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil, vise à assurer un niveau élevé et uniforme de sécurité de l'aviation civile en adoptant des règles de sécurité communes et en adoptant des mesures garantissant que les biens, les personnes et les organismes prenant part à des activités d'aviation civile dans l'Union européenne satisfont à ces règles.

Le règlement (UE) n°1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 déterminant les exigences et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n°216/2008 du parlement européen et du Conseil, le règlement (UE) 2018/395 de la Commission du 13 mars 2018 établissant des règles détaillées concernant l'exploitation de ballons ainsi que l'octroi de licences pour les membres d'équipage de conduite de ballons conformément au règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil et le règlement d'exécution (UE) 2018/1976 de la Commission du 14 décembre 2018 établissant des règles détaillées concernant l'exploitation de planeurs ainsi que l'octroi de licences pour les membres d'équipage de conduite de planeurs conformément au règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil, et respectivement leurs points FCL.065, BFCL.065 et SFCL.065 déterminent, pour le transport aérien commercial par avion, hélicoptère, dirigeable, ballon et planeur, les limites d'âge ci-dessous.

Ces limites d'âge constituent des règles de sécurité aérienne qui ont pour but de réduire le risque d'une incapacité soudaine due à un risque cardio et cérébro-vasculaire plus élevé et des effets du vieillissement.



Le point FCL.065 dispose que :

- avions et hélicoptères : le titulaire d'une licence de pilote qui a atteint l'âge de 60 ans ne pourra agir en tant que pilote d'un aéronef exploité pour le transport aérien commercial que s'il fait partie d'un équipage multi pilote ;
- avions, hélicoptères et dirigeables : Le titulaire d'une licence de pilote qui a atteint l'âge de 65 ans ne pourra agir en tant que pilote d'un aéronef exploité pour le transport aérien commercial.

Le point BFCL.065 dispose que les titulaires d'une BPL (licence de pilote de ballon) qui ont atteint l'âge de 70 ans ne peuvent agir en tant que pilotes d'un ballon utilisé pour des opérations de transport commercial de passagers en ballon.

Le point SFCL.065 dispose que les titulaires d'une SPL (licence de pilote de planeur) qui ont atteint l'âge de 70 ans ne peuvent agir en tant que pilotes de planeurs utilisés pour des opérations de transport commercial de passagers en planeur

En France, il découle donc de l'application directe des règlements européens susmentionnés que :

- en équipage multi pilote, le titulaire d'une licence de pilote d'avion ou hélicoptère qui a atteint l'âge de 65 ne peut plus voler en transport commercial ;
- en équipage mono pilote, le titulaire d'une licence de pilote d'avion ou hélicoptère qui a atteint l'âge de 60 ans ne peut plus voler en transport commercial ;
- le titulaire d'une licence de dirigeable (autre que dirigeable à air chaud) qui a atteint l'âge de 65 ans ne peut plus voler en transport commercial ;
- le titulaire d'une licence de ballon, de dirigeable à air chaud ou de planeur qui a atteint l'âge de 70 ans ne peut voler en transport commercial.

En effet, les dirigeables à air chaud sont, dans la réglementation européenne de sécurité aérienne, assimilés à des ballons.

A noter que dans le domaine du travail aérien, c'est-à-dire les activités aériennes commerciales autres que le transport de passagers, de courrier et de fret, il n'y a pas de limite d'âge, ce qui peut permettre, dans certains cas, poursuivre une carrière dans le travail aérien pour les pilotes ayant atteints la limite d'âge en transport aérien commercial.

Le droit national, figurant dans la partie législative du code des transports, relatif à ces limites d'âge n'a pas été actualisé avec ces dispositions. En effet, l'article L. 6521-4 prévoit : que l'activité de pilote de ligne ne peut être exercée dans le transport aérien public au-delà de l'âge de soixante ans, sauf à en faire la demande annuellement pour poursuivre cette activité en équipage multi pilote jusqu'à 65 ans, sous réserve d'aptitude médicale, et qu'un seul des deux pilotes soit âgé de plus de 60 ans.

Actuellement, en France, la population des pilotes titulaires d'une licence permettant de faire du transport aérien commercial est d'environ 8 500 pilotes d'avion, et d'un peu moins de 300 pilotes d'hélicoptères. Un peu plus de 2 000 titulaires d'une licence de planeur et environ 300 titulaires d'une licence de ballon disposent des privilèges qui leur permettraient de réaliser des activités de transport aérien, sans qu'on sache combien utilisent cette faculté.

## 1.2. CADRE CONVENTIONNEL

La convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 (ci-après la « convention de Chicago »), a été ratifiée par tous les États membres de l'Union européenne. Cette convention a institué l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), laquelle, aux termes de l'article 44 de ladite convention, a pour objet de développer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale ainsi que de promouvoir la planification et le développement du transport aérien international.

Sous l'intitulé « Licences du personnel », l'annexe 1 de la convention de Chicago regroupe les normes et les pratiques recommandées relatives à la délivrance des licences aux membres d'équipage de conduite (pilotes, mécaniciens navigants et navigateurs), aux contrôleurs de la circulation aérienne, aux opérateurs radio de station aéronautique, aux techniciens de maintenance et aux agents techniques d'exploitation. En particulier, ladite annexe contient les dispositions suivantes : « *Un État contractant qui a délivré une licence de pilote ne permettra pas au titulaire de cette licence de remplir les fonctions de pilote d'un aéronef qui effectue des vols de transport commercial international s'il a atteint l'âge de 60 ans, ou de 65 ans dans le cas de vols avec plus d'un pilote.* ».

S'agissant de transport commercial international, ces dispositions concernent quasi-exclusivement les avions et les hélicoptères.

Les normes et pratiques recommandées adoptées par le Conseil de l'OACI ne sont pas d'application directe et doivent être transposées dans la réglementation nationale de chaque Etat

contractant. Lorsqu'un Etat ne peut se conformer à l'une de ces normes, une notification de différence au Conseil est obligatoire en vertu de l'article 38 de la Convention de Chicago.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Afin d'éviter la non-conformité de la réglementation nationale aux règles européennes récemment modifiées, il est nécessaire d'adapter le dispositif législatif existant en ce qui concerne les limites d'âge supérieures des membres d'équipage de conduite, lequel relève de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution s'agissant de principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est de mettre en conformité, à la suite de l'évolution récente des dispositions européennes de sécurité aérienne relative aux limites d'âge des personnels navigants techniques (pilotes) agissant dans le transport aérien commercial, les dispositions du code des transports avec les règles européennes applicables en la matière.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

L'option consistant à ne pas mettre en cohérence les dispositions de l'article L. 6521-4 du code des transports avec les limites d'âge présentes dans les règlements de sécurité aérienne n'est pas satisfaisante, car elle maintient dans le droit national la mention de limites d'âge plus restrictives que les limites d'âge applicables dans le droit européen de la sécurité aérienne, nuisant ainsi à la lisibilité du droit applicable, et à la lisibilité de l'articulation entre dispositions relatives à la sécurité aérienne et dispositions de nature sociale.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Il a été décidé de retenir l'option de modifier les dispositions de l'article L. 6521-4 du code des transports afin d'y aligner les limites d'âge avec les limites fixées dans les règlements européens de sécurité aérienne applicables.

Par ailleurs, même si les avions, les hélicoptères, les ballons, les planeurs et les dirigeables représentent une grande partie des aéronefs, il en existe d'autres, par exemple les ULM et les parachutes, qui ne sont pas régis par des dispositions européennes. Or, pour ces aéronefs, leurs caractéristiques (masse, vitesse), l'évolution des technologies et des usages (réalisation de transport commercial avec des aéronefs qui n'en réalisaient pas jusque-là ou qui n'existaient pas), et l'évolution de l'accidentologie pourraient justifier de fixer (en complément, le cas échéant, des normes d'aptitude médicale) un âge limite pour l'exercice d'activités de transport public pour des raisons de sécurité. Il n'est cependant pas possible de fixer une telle limite a priori dans la loi de façon proportionnée, compte tenu de l'hétérogénéité des aéronefs concernés et des évolutions technologiques.

Afin de répondre à cette problématique, il est proposé de donner également au ministre chargé de l'aviation civile la possibilité de fixer par voie réglementaire un âge limite entre 60 et 70 ans pour les aéronefs qui ne sont pas dans le champ de compétences de l'Agence européenne (article 2.3 d du règlement 2018/1139 : « (...) aéronefs dont l'exploitation présente un risque faible pour la sécurité aérienne, tels qu'ils sont énumérés à l'annexe I (...) »), adoptant ainsi une approche similaire à celle des règlements européens.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée modifie l'article L. 6521-4 du code des transports. Elle modifie également, pour ce qui concerne son applicabilité respectivement en Nouvelle Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis et Futuna, les articles L. 6765-1, L. 6775-1 et L. 6785-1 du code des transports.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

La mesure envisagée n'a pas d'impacts économiques et financiers sur les opérateurs de transport aérien public, car elle met en cohérence le code des transports avec les limites d'âge d'ores et déjà applicables au titre des règlements européens de sécurité aérienne n°1178/2011, n°2018/395 et n°2018/1976.

## **4.3. IMPACTS SOCIAUX**

S'agissant de la mise en cohérence du code des transports avec les limites d'âge d'ores et déjà applicables au titre des règlements européens de sécurité aérienne n°1178/2011, n°2018/395 et n°2018/1976, les mesures envisagées n'ont pas d'impact sociaux.

En particulier, en ce qui concerne les pilotes d'avions et d'hélicoptères, les dispositions du premier alinéa de l'article L. 6521-4 relatives à l'âge limite de 60 ans au-delà duquel le personnel navigant doit présenter une demande pour poursuivre son activité, ne sont pas modifiées.

Au regard de la réglementation sur la retraite applicable aux personnels navigants, il est rappelé que les dispositions de l'article R. 426-11 du code de l'aviation civile permettent à tout navigant de bénéficier :

- d'une retraite s'il a atteint l'âge de 50 ans et s'il justifie de vingt annuités acquises au titre de services éligibles ;
- d'une retraite à taux plein, s'il a atteint l'âge de 55 ans ou s'il justifie de trente annuités acquises et si (et seulement si) la somme de l'âge et du nombre d'annuités acquises au titre des services valables pour la retraite est supérieure ou égale à 80.

Par ailleurs, l'article R. 426-12 dispose que lorsque l'affilié ne réunit pas les conditions mentionnées à l'article R. 426-11 et que la pension prend effet à compter d'un âge au moins égal à celui mentionné au premier alinéa de l'article L. 6521-4 du code des transports, il n'est pas appliqué de décote à la pension. L'âge de 60 ans mentionné au premier alinéa de l'article L. 6521-4 du code des transports reste inchangé dans la mesure envisagée. Par conséquent, l'âge auquel il n'est pas appliqué de décote à la pension, qui est l'objet de l'article R. 425-12, demeure 60 ans, et ce, pour l'ensemble des personnels navigants.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Aucune consultation obligatoire n'est nécessaire dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure envisagée. Cependant, le principe de l'alignement des limites d'âge figurant dans le code des transports avec les limites d'âge des règlements européens a fait l'objet d'une présentation à la séance plénière du Conseil du Personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile du 21 janvier 2021

### **5.2. . MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la république française.

#### **5.2.2. Applications dans l'espace**

La mesure envisagée s'appliquera en métropole, dans les départements d'outre-mer, dans les collectivités ultramarines de Saint-Barthélemy, Saint Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie-Française et des îles Wallis et Futuna.

#### **5.2.3. Textes d'application**

La mesure envisagée n'appelle pas de texte d'application.

## **Article 3 : Autorisation, déclarations et licences pour le transport aérien public**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le droit national prévoit, en matière d'exigences de sécurité pour les exploitations d'aéronefs civils, un régime d'autorisation ou d'absence d'autorisation. L'article L. 6412-2 du code des transports prévoit que l'activité de transporteur aérien public est subordonnée à la détention concomitante d'une licence d'exploitation (accordée selon des critères de détention, de contrôle effectif, et de garanties économiques et financières) et d'un certificat de transporteur aérien (accordé au regard des garanties apportées en matière de sécurité) délivrés par l'autorité administrative dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et codifiées aux articles R. 330-1 et R. 330-1-1 du code de l'aviation civile.

La réglementation européenne dissocie en revanche, dans des règlements distincts portant sur des périmètres différents, les obligations liées à l'obtention d'une licence d'exploitation (règlement (CE) n°1008/2008 du 24 septembre 2008) de celle liées à la sécurité (règlement (UE) n°2018/1139 du Parlement et du Conseil du 4 juillet 2018).

Jusqu'en 2018, le droit national, portant sur un périmètre plus large que celui des règlements européens, ne s'opposait pas à ceux-ci.

Cependant, le droit européen relatif à la sécurité aérienne a depuis introduit un régime de déclaration comme alternative à un régime d'autorisation (certificat de transporteur aérien) ou d'absence d'autorisation, pour certaines activités aériennes, de transport public ou non. Le règlement (UE) n°2018/1139 du Parlement et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) no 2111/2005, (CE) no 1008/2008, (UE) no 996/2010, (UE) no 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) no 552/2004 et (CE) no 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) no 3922/91 du Conseil prévoit dans son article 30 qu'il peut être demandé aux exploitants européens d'aéronefs de déclarer avoir la capacité et les moyens d'assumer les responsabilités liées à l'exploitation d'aéronefs en conformité avec ces actes d'exécution, ou d'être titulaires d'un certificat.

Cette introduction ne modifie en revanche en rien le périmètre des activités nécessitant une licence d'exploitation. Il convient dès lors de dissocier, dans le droit national, l'obligation de détenir une licence d'exploitation de celle de détenir un certificat de transporteur aérien, et d'introduire la notion de déclaration.

En outre, en vertu des articles R. 330-1-1 et, par son renvoi au règlement européen, R. 330-19 du code de l'aviation civile, les règles nationales imposent que l'obtention d'une licence d'exploitation pour réaliser du transport public, soit délivrée sur la base d'un certificat de transporteur aérien. Or, pour certaines catégories d'aéronefs, les règles de sécurité européennes prévoient désormais non plus une autorisation, mais une déclaration. En particulier pour les ballons et les planeurs, le règlement (UE) 2018/395 de la Commission du 13 mars 2018 établissant des règles détaillées concernant l'exploitation de ballons ainsi que l'octroi de licences pour les membres d'équipage de conduite de ballons conformément au règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil et le règlement d'exécution (UE) 2018/1976 de la Commission du 14 décembre 2018 établissant des règles détaillées concernant l'exploitation de planeurs ainsi que l'octroi de licences pour les membres d'équipage de conduite de planeurs conformément au règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil introduisent respectivement l'obligation de déclaration pour les activités de transport aérien commercial en ballon et en planeur, rendant de fait impossible la délivrance au niveau national d'une licence d'exploitation dans ces cas.

Actuellement une centaine d'entreprises françaises, hors exploitants de ballons libres, détiennent une licence d'exploitation de transporteur aérien. Environ 180 exploitants commerciaux de ballons libres sont déclarés auprès de la direction générale de l'aviation civile.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL**

L'article 34 de la Constitution dispose que « la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Par conséquent, soumettre l'exercice d'une activité à un régime de déclaration préalable ou d'autorisation préalable nécessite une intervention du législateur.



## **2. NÉCESSITÉ DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les règlements pris pour l'application du Règlement (UE) n°2018/1139 précité s'appliquent directement en France, tout comme le règlement (CE) n° 1008/2008 précité.

Toutefois, en élargissant le périmètre d'application du règlement (CE) n°1008/2008 et en liant explicitement l'obligation de détention d'un certificat de transporteur aérien à celle d'une licence d'exploitation, le droit français ne permet pas de prendre en compte l'introduction d'un régime de déclaration par le règlement (UE) 2018/1139. Pour les activités concernées, la délivrance même d'une licence d'exploitation, pourtant requise, est ainsi remise en cause.

Il est donc nécessaire de modifier le code des transports, et notamment son article L. 6412-2, pour y introduire un régime de déclaration pour certaines activités aériennes.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est d'adapter le dispositif national à l'évolution des dispositions européennes de sécurité aérienne pour :

- introduire dans le code des transports le concept de déclaration aux côtés de la certification pour certaines activités aériennes, notamment le transport aérien public, en ce qui concerne les exigences de sécurité ;
- dissocier le régime de délivrance d'une licence d'exploitation du type d'obligation requise en matière de sécurité (délivrance d'un certificat de transporteur aérien, déclaration ou absence d'autorisation).

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

L'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ». Par conséquent, soumettre l'exercice d'une activité à un régime de déclaration préalable ou d'autorisation préalable nécessite une intervention du législateur, dès lors qu'il est très rare qu'un régime de déclaration ou d'autorisation préalable n'affecte pas l'exercice des libertés publiques.

Il n'y a donc pas d'autre option possible que la loi pour ce faire.

La mesure envisagée prévoit donc de modifier le code des transports pour y introduire le concept de déclaration aux côtés de la certification pour certaines activités aériennes, notamment le transport aérien public, en ce qui concerne les exigences de sécurité, et de dissocier le régime de délivrance d'une licence d'exploitation du type d'obligation requise en matière de sécurité (délivrance d'un certificat de transporteur aérien, déclaration ou absence d'autorisation).

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de l'habilitation qui fait l'objet de la mesure envisagée.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants :

- les livres II « la circulation aérienne » et IV « le transport aérien » de la sixième partie « aviation civile » du code des transports seront modifiés afin que le régime déclaratif soit inséré ;
- les dispositions législatives appelleront également des décrets d'application pour adapter la partie réglementaire du code de l'aviation civile à ces nouvelles dispositions.

#### **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance prévue au présent article.

Le délai d'habilitation proposé est justifié par le caractère essentiellement technique des mesures à prendre, modifiant la structure même du code des transports en plusieurs endroits : l'obligation de détenir un certificat de transporteur aérien est aujourd'hui introduite au livre IV de la 6<sup>ème</sup> partie du code des transports, au même titre que la licence d'exploitation, alors que d'autres dispositions relatives au certificat de transporteur aérien figurent également au livre II.

Il convient également de procéder à ces modifications en parfaite coordination avec la partie réglementaire du code de l'aviation civile, par ailleurs en cours de codification vers le code des transports.

## **Article 4 : Mise à jour des références à des textes européens abrogés et prise en compte de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2018/1139**

### **1. ETAT DES LIEUX**

De nombreuses références à des textes européens sont devenues obsolètes dans la sixième partie « aviation civile » du code des transports.

Notamment, le règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil a abrogé et remplacé le règlement (CE) n°216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE. Et comme indiqué dans le titre du règlement (CE) n°216/2008 abrogé, celui-ci avait abrogé la directive 2004/36/CE à laquelle il est fait encore également référence dans la sixième partie « aviation civile » du code des transports.

En outre, le champ d'application matériel du règlement (UE) 2018/1139 est plus large que celui du règlement (CE) n°216/2008. Notamment, le règlement (UE) 2018/1139 a conféré à l'Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne la compétence concernant les aéronefs sans équipage à bord (drones). La mise en œuvre de cette compétence s'est traduite par la publication en juin 2019 de deux règlements de mise en œuvre de cette compétence (règlement délégué (UE) n°2019/945 et règlement d'exécution (UE) n°2019/947).

### **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est de mettre à jour les références devenues obsolètes dans la sixième partie « aviation civile » de la partie législative du code des transports et de prendre en compte, en tant que de besoin, les nouveaux domaines du règlement (UE) 2018/1139 dans la sixième partie

« aviation civile » de la partie législative du code des transports, et, pour les drones civils, également dans le code de la consommation et le code des postes et des communications électroniques.

Concernant les drones civils, les modifications proposées au code des transports, au code de la consommation et au code des postes et des communications électroniques portent sur l'abrogation des dispositions de la loi n°2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils concernant la sécurité aérienne, remplacées par les dispositions des règlements (UE) 2019/945 et 2019/947, ainsi que sur l'alignement des terminologies avec celles de ces règlements européens. Il s'agit également, dans le domaine des drones, d'établir le dispositif permettant de mettre en œuvre les obligations de surveillance du marché et de contrôle des produits entrant sur le marché de l'Union prévues par le règlement délégué (UE) 2019/945.

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

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

Les références obsolètes figurent dans des articles législatifs et il convient de les modifier pour mettre en cohérence le code des transports avec la réglementation européenne, ainsi qu'assurer une meilleure lisibilité du droit.

Les sanctions pénales associées au règlement (UE) 2018/1139 relèvent du délit et nécessitent donc une loi aux termes de l'article 34 de la constitution.

Il est également nécessaire de compléter le code des transports afin de doter le ministère chargé des transports des prérogatives lui permettant, dans le domaine des drones, de mettre en œuvre les obligations de surveillance du marché et de contrôle des produits entrant sur le marché de l'Union prévues par le règlement délégué (UE) 2019/945.

Enfin, les nouveaux domaines du règlement (UE) 2018/1139 affectent des dispositions législatives, notamment dans le cas des drones pour lesquels il est nécessaire de supprimer les dispositions de sécurité aérienne remplacées par le droit européen.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants :

Des références obsolètes figurent dans les sept livres de la sixième partie « aviation civile » du code des transports. Les nouveaux domaines du règlement (UE) 2018/1139 concernent également ces sept livres. Pour ce qui concerne plus spécifiquement les drones, les livres I, II et VII de la sixième partie « aviation civile » du code des transports ainsi que le code de la consommation et le code des postes et des communications électroniques doivent être modifiés.

Parallèlement, les références obsolètes sont également modifiées dans la partie réglementaire du code de l'aviation civile, notamment dans le cadre des travaux relatifs à la codification de ces articles dans la partie réglementaire du code des transports.

#### **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance prévue au présent article.

Le délai d'habilitation proposé est justifié par le volume des mesures à prendre, compte tenu du nombre d'articles concernés dans le code des transports, ainsi que de leur caractère essentiellement technique, s'agissant dans de nombreux cas d'un changement de référence de la réglementation européenne (remplacement de la référence au règlement n°216/2008 remplacé par le règlement n°2018/1139). Il sera également nécessaire de procéder à une coordination avec le ministère de l'économie, des finances et de la relance relativement aux modifications à apporter à la partie législative du code de la consommation et du code des postes et communications électroniques pour ce qui concerne les drones civils, au regard des dispositions européennes de sécurité aérienne adoptées dans ce domaine.

## **Article 5 : Dispositions particulières aux transports de marchandises dangereuses**

### **1. ETAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le transport de marchandises dangereuses (TMD) s'effectue par différentes voies : routière, ferroviaire, fluviale, maritime et aérienne. Afin de permettre la circulation des marchandises dangereuses entre pays, des normes internationales, européennes et nationales visent à prévenir les risques pour les personnes, les biens et l'environnement.

Dans le domaine aérien, la définition d'une marchandise dangereuse figure au chapitre 1<sup>er</sup> de l'annexe 18 de la convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago). Il s'agit de « matières ou objets de nature à présenter un risque pour la santé, la sécurité, les biens ou l'environnement qui sont énumérés dans la liste des marchandises dangereuses des Instructions Techniques ou qui sont classées conformément à ces Instructions. »

Les classes de marchandises dangereuses sont les suivantes :

- Classe 1 : Matières et objets explosibles ;
- Classe 2 : Gaz ;
- Classe 3 : Liquides inflammables ;
- Classe 4. : Matières solides inflammables, matières sujettes à l'inflammation spontanée et matières qui, au contact de l'eau, dégagent des gaz inflammables ;
- Classe 5 : Matières comburantes et peroxydes organiques ;
- Classe 6 : Matières toxiques et matières infectieuses ;
- Classe 7 : Matières radioactives ;
- Classe 8 : Matières corrosives ;
- Classe 9 : Matières et objets dangereux divers.

Au niveau européen, le règlement (UE) n°965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux opérations aériennes conformément au règlement (CE) n°2016/2008 du Parlement européen et du Conseil établit pour les exploitants aériens les règles détaillées relatives aux conditions dans lesquelles le transport de marchandises dangereuses par aéronefs est autorisé ou limité par souci de sécurité : dispositions de l'ORO.GEN.110, points j) et k), CAT.GEN.MPA.155, 160 et 200, SPA.DG.100, 105 et 110, NCC.GEN.150, NCO.GEN.140, SPO.GEN.150, 155 et 160.

A ce jour, la section relative au transport des marchandises dangereuses de la partie législative du code des transports (section 1, chapitre II, titre V, livre II, première partie) ne contient aucune disposition relative au transport de marchandises dangereuses par voie aérienne.

Le transport de marchandises dangereuses effectué par les aéronefs militaires et les aéronefs appartenant à l'Etat et exclusivement affectés à un service public, mentionnés à l'article L. 6100-1 du code des transports, est, pour sa part, réalisé selon des règles propres aux autorités employant ces aéronefs.

## **1.2. CADRE CONVENTIONNEL**

L'annexe 18 de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, complétée par les instructions techniques pour la sécurité du transport aérien de ces marchandises (doc. 9284 de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale), définit les modalités de transport des marchandises dangereuses en matière de sécurité.

Ces dispositions, qui constituent la référence au niveau mondial, ne sont pas d'application directe.

Le règlement (UE) 965/2012 relatif aux opérations aériennes en a rendu l'application obligatoire pour les exploitants aériens, mais ceci ne concerne pas les autres acteurs du transport des marchandises dangereuses par voie aérienne que sont les expéditeurs, les emballeurs etc.

La convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale exclut de son champ d'application les aéronefs d'Etat, lesquels sont les aéronefs utilisés dans des services militaires, de douane ou de police (article 3).

Ces aéronefs ne sont également pas soumis aux règles portant sur le transport des marchandises dangereuses fixées par le règlement (UE) n°965/2012, en application des dispositions



combinées de l'article premier de ce règlement et du point a) du paragraphe 3 de l'article 2 du règlement (UE) n°2018/1139 du 4 juillet 2008 du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne.

Les aéronefs militaires et étatiques n'entrent donc ni dans le champ d'application des règles de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), ni dans le champ des règlements européens relatifs à l'aviation civile.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

A l'exclusion du transport de marchandises dangereuses effectué par les aéronefs militaires et les aéronefs appartenant à l'Etat et exclusivement affectés à un service public, des dispositions législatives sont nécessaires pour créer l'accroche juridique indispensable à l'intégration du transport des marchandises dangereuses par voie aérienne dans le dispositif du code des transports déjà existant pour les autres modes terrestres et maritimes, ainsi que pour créer le régime de sanctions pénales associées (matière délictuelle) qui relèvent du domaine législatif en vertu de l'article 34 de la Constitution.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La mesure envisagée prévoit d'intégrer le transport des marchandises par voie aérienne dans le dispositif législatif actuel en vigueur pour les transports par voie routière, ferroviaire et fluviale. Ceci permettra d'étendre, par arrêté, aux marchandises dangereuses transportées par voie aérienne la nomenclature des marchandises dangereuses fixant les conditions de classification des marchandises dangereuses, de préparation des expéditions, d'emballage, de marquage et d'étiquetage, et définissant les conditions de visites et d'épreuves des emballages ainsi que la liste des matières exclues du transport.

Ceci permettra également d'étendre au vecteur aérien le dispositif de sanctions pénales en vigueur au niveau national pour les infractions aux règles relatives au transport de marchandises dangereuses, et ainsi rendre pleinement effectif le dispositif de sanctions que les Etats membres

doivent mettre en place aux termes des dispositions de l'article 131 du règlement (UE) n°2018/1139, et contribuer à maintenir un haut niveau de sécurité de l'aviation civile.

Le dispositif prévu est sans impact sur le transport de marchandises dangereuses effectué par les aéronefs militaires et les aéronefs appartenant à l'Etat et exclusivement affectés à un service public, qui est effectué selon des règles spécifiques, fixées par les autorités employant ces aéronefs, répondant à leurs besoins et nécessités opérationnels.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

Dès lors que des dispositions législatives s'avéraient nécessaire, et afin d'éviter de dupliquer le dispositif existant pour les autres modes de transports terrestres et maritimes, la mesure envisagée prévoit d'étendre simplement le dispositif législatif existant de la section 1 du chapitre II du titre V du livre II de la première partie du code des transports au transport des marchandises dangereuses par voie aérienne.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée prévoit la création de nouvelles dispositions qui seront codifiées dans la première partie « dispositions communes » de la partie législative du code des transports.

Ces dispositions s'ordonnent de la manière suivante :

- l'arrêté du 29 mai 2009 modifié relatif aux transports de marchandises dangereuses établissant la nomenclature des marchandises dangereuses pour les transports par voies terrestre est étendu au transport par voie aérienne (article L. 1252-1 du code des transports) et sera complété par la nomenclature des marchandises dangereuses pour le transport aérien ;
- la constatation des infractions des modes de transport par voie terrestre et fluviale est élargie au transport de marchandises dangereuses par voie aérienne aux agents de l'Etat, aux organismes ou aux personnes que le ministre chargé de l'aviation civile a habilités à l'effet d'exercer les missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs (article L. 1252-2 du code des transports) ;

- les sanctions pénales d'un an d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende pour les infractions constatées dans les modes de transport par voie terrestre et fluviale sont étendues au transport par voie aérienne (article L. 1252-5 du code des transports).

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

La mesure envisagée n'ajoute aucune nouvelle obligation pour les exploitants aériens pour lesquels, au travers du règlement européen (UE) n° 965/2012 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives relatives aux opérations aériennes, les normes définies par l'OACI sont déjà pleinement applicables.

Elle concernera en revanche les acteurs en amont du transport aérien (expéditeurs, emballeurs, etc.). Pour ces derniers, elle vise en fait à donner une assise légale à des pratiques de fait déjà généralisées, notamment par le biais de processus contractualisés entre les différentes parties. L'absence de transposition de ces exigences dans le droit national constitue aujourd'hui une fragilité d'ordre juridique en cas de procédures liées à des contestations, des incidents ou des accidents. La mesure envisagée n'a donc aucun impact économique et financier prévisible.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les agents de la direction de la sécurité de l'aviation civile, autorité nationale compétente, chargée de veiller au respect des normes internationales, européennes et nationales, applicables au domaine de l'aviation civile, seront habilités à effectuer les contrôles de conformité à cette réglementation et à constater les infractions.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Aucune consultation obligatoire n'était nécessaire dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure envisagée.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions de la loi entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la république française.

### **5.2.2. Applications dans l'espace**

La mesure envisagée s'appliquera en métropole, dans les départements d'outre-mer, dans les collectivités ultramarines de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

### **5.2.3. Textes d'application**

L'arrêté du 29 mai 2009 modifié relatif aux transports de marchandises dangereuses par voies terrestres (dit « arrêté TMD ») pris en application de l'article L. 1252-1 du code des transports sera complété par la nomenclature des marchandises dangereuses pour le transport aérien.

## **Article 6 : Achèvement de la transposition de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires et maintien de la compétence de l'Autorité de régulation des transports sur les aéroports malgré la baisse de leur trafic en 2020**

### **1. ETAT DES LIEUX**

Cet article a pour objet de ratifier les ordonnances n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires et n° 2020-1602 du 16 décembre 2020 relative au régulateur des redevances aéroportuaires, dont les objets étaient respectivement de confier les missions de régulateur des redevances aéroportuaires à l'ARAFER, devenue Autorité de régulation des transports (ART), et de modifier le critère d'appréciation du seuil de trafic des aéroports définissant le champs de compétence de cette Autorité afin de tenir compte de l'impact de la covid-19 sur le transport aérien.

Le chapitre II de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution n'impose pas d'étude d'impact pour les dispositions de ratification qui ne comportent pas de modification de fond des dispositions de l'ordonnance (ratification « sèche »). En l'espèce, cet article ratifie sans modifier l'ordonnance du 16 décembre 2020 mais modifie les dispositions du code des transports résultant de l'ordonnance du 24 juillet 2019.

L'article 134 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) a habilité le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi afin d'ériger en une autorité administrative ou publique indépendante, ou d'intégrer à l'une de ces autorités l'autorité de supervision indépendante au sens de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires.

Dans ce cadre, le Gouvernement a choisi de confier les pouvoirs de l'Autorité de supervision indépendante (ASI), placée auprès du vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable, à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER).

Ainsi, l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires a confié à l'ARAFER, renommée « Autorité de régulation des transports », les pouvoirs qui étaient dévolus à l'ASI, d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires mentionnées à l'article L. 6325-1 du code des transports pour les aérodromes de plus de 5 millions de passagers annuels et les aérodromes secondaires qui leur sont rattachés et d'avis conforme sur les projets de contrats de régulation économique mentionnés à l'article L. 6325-2 du code des transports, entre l'État et ces mêmes aérodromes.

L'ordonnance du 24 juillet 2019 a notamment créé l'article L. 6327-3 du code des transports, relatif à l'avis conforme rendu par l'ART au ministre chargé de l'aviation civile sur les contrats de régulation économique. Dans ce cadre, l'Autorité doit vérifier « la juste rémunération des capitaux investis au regard du programme d'investissements, des objectifs de qualité de service, des objectifs d'évolution des charges et des règles comptables d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, tels qu'ils ont été retenus par les parties au contrat ». L'Autorité ne se prononce donc pas sur les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au « périmètre régulé » ainsi retenues dans le contrat de régulation économique.

Par une décision en date du 28 janvier 2021 (n°s 436166, 436517, 438178, 439999), le Conseil d'État a annulé la dernière phrase du dernier alinéa de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile dans sa rédaction issue du 2° de l'article 5 du décret n° 2019-1016 du 3 octobre 2019 relatif aux redevances aéroportuaires et modifiant le code de l'aviation civile. Ces dispositions confiaient au ministre chargé de l'aviation civile un pouvoir d'approbation des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au « périmètre régulé ». Or, le Conseil d'État a jugé qu'elles restreignaient dans une mesure contraire aux objectifs de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires la capacité de l'autorité de régulation à apprécier, de manière indépendante, la pertinence du niveau des redevances en cause.

Cette décision ne porte pas directement sur l'application de l'article L. 6327-3 du code des transports et ne l'écarte pas en raison de son éventuelle inconstitutionnalité. Toutefois, l'annulation de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile met en évidence la nécessité de modifier également cette disposition législative afin d'assurer sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne et les objectifs poursuivis par la directive du 11 mars 2009.

Cette décision du Conseil d'État rend également opportun d'insérer un nouvel article dans le code des transports afin de doter l'Autorité de régulation des transports du pouvoir réglementaire de déterminer, par une décision publiée au Journal officiel de la République française, les principes auxquels doivent obéir les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges. La fixation de ces principes par l'ART permettra de garantir la cohérence et l'homogénéité entre les aéroports pour l'édiction des règles comptables par les exploitants.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Afin de tirer toutes les conséquences, au niveau législatif, de la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021, il est nécessaire d'insérer un nouvel article dans le code des transports pour doter l'ART d'un pouvoir réglementaire de détermination des principes auxquels doivent obéir les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges et de modifier l'article L. 6327-3 du code des transports.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'insertion de nouvelles dispositions dans le code des transports a pour objectif de garantir à l'ART son indépendance pour l'exercice des missions qui lui sont dévolues, consécutivement à la décision du Conseil d'Etat du 28 janvier 2021. L'octroi à l'ART d'un pouvoir réglementaire de définition des principes auxquels doivent obéir les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges permettra de garantir la cohérence et l'homogénéité entre les aéroports pour l'édiction des règles comptables par les exploitants.

La modification de l'article L. 6327-3 du code des transports vise à assurer l'indépendance de l'Autorité de régulation des transports à l'occasion de sa mission d'avis conforme sur les contrats de régulation économique.

Cette mesure permettra d'assurer la conformité des dispositions du code des transports aux objectifs poursuivis par la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

Il est nécessaire de légiférer afin d'assurer la compatibilité des dispositions législatives du chapitre VII du titre II du livre III de la sixième partie du code des transports avec le droit de l'Union européenne et la directive du 11 mars 2009. L'option retenue est d'y insérer un nouvel article et de modifier l'article L. 6327-3 du code des transports dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 24 juillet 2019.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Les modifications du chapitre VII du titre II du livre III de la sixième partie du code des transports retranscrivent au niveau législatif les conséquences à tirer de la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021.

Elles visent tout d'abord à octroyer de nouveaux pouvoirs à l'ART. Celle-ci disposera d'un pouvoir réglementaire de détermination des principes auxquels doivent obéir les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au « périmètre régulé ». La publication au Journal officiel de la République de la décision fixant ces principes assurera leur homogénéité et leur cohérence pour la définition des règles comptables. Les exploitants d'aéroports devront ainsi veiller à leur respect pour la définition des règles comptables.

La modification de l'article L. 6327-3 du code des transports permettra à l'Autorité de régulation des transports de vérifier en toute indépendance la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé et la couverture des coûts pour apprécier le niveau de redevance retenu. L'avis conforme de l'Autorité pourra désormais porter sur la pertinence des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges prévues par le contrat de régulation économique, sur lesquelles elle ne pouvait auparavant se prononcer dans le cadre de sa mission en matière de CRE.

Ces mesures assurent la conformité du droit national au droit de l'Union européenne et aux objectifs poursuivis par la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires.



## **4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS**

Les modifications du code des transports n'auront pas d'impact sur les collectivités territoriales, ou qu'indirectement en tant qu'actionnaires minoritaires des sociétés aéroportuaires lorsque celles-ci devront respecter les principes fixés par l'ART pour la fixation de leurs règles comptables ou concluront des contrats de régulation économique. Ces contrats ne peuvent être conclus qu'entre l'État et Aéroports de Paris ou un autre exploitant d'aérodrome civil relevant de la compétence de l'État (article L. 6325-2 du code des transports). Les collectivités territoriales ne peuvent donc pas en conclure.

## **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La modification envisagée de l'article L. 6327-3 du code des transports, résultant des dispositions de l'ordonnance du 24 juillet 2019, aura un impact sur l'Autorité de régulation des transports dans la mesure où elle devra désormais instruire les règles comptables prévues dans les contrats de régulation économique. Il convient toutefois de souligner que la décision du Conseil d'Etat en date du 28 janvier 2021 (n° 436166, 436517, 438178, 439999) implique déjà que l'Autorité a la compétence d'instruire les règles comptables au moment de l'homologation annuelle des tarifs, ce qui suppose qu'elle soit dotée des moyens pour ce faire. L'impact de la modification de l'article L.6327-3 du code des transports intervient donc à la marge de l'impact de la décision du Conseil d'Etat.

Le nouvel article L.6327-3-1 nécessitera en outre que l'Autorité prenne une décision ponctuelle établissant les principes auxquels doivent obéir les règles comptables des exploitants. Toutefois, la prise de cette décision, qui est ponctuelle, ne nécessite a priori pas davantage de moyens que l'exercice de contrôle des règles en lui-même.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Aucune consultation obligatoire n'était nécessaire afin de tirer les conséquences au niveau législatif de la décision du 28 janvier 2021 du Conseil d'État.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions de la loi entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la république française.

### **5.2.2. Applications dans l'espace**

La mesure envisagée s'appliquera sur le territoire de la France à l'exception des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie.

### **5.2.3. Textes d'application**

Il n'est pas identifié de textes d'application.

## **Article 7 : Organisation des services aériens sur les liaisons soumises à obligations de service public**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

Le règlement (CE) n°1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté permet à la France d'imposer des obligations de service public (OSP) sur une liaison entre un aéroport européen et un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement située sur son territoire, ou sur une liaison à faible trafic à destination d'un aéroport situé sur son territoire. Ces OSP, qu'elles soient imposées sur une liaison intérieure au territoire français ou à destination d'un aéroport européen, peuvent être accompagnées de l'octroi à un transporteur, sélectionné après appel d'offres, de l'exclusivité de l'exploitation de la ligne et d'une compensation financière du déficit encouru dans le cadre de cette exploitation.

En France, les OSP sur des services aériens réguliers au départ, à destination ou à l'intérieur du territoire français, sont imposées par le ministre chargé de l'aviation civile, sur proposition de collectivités territoriales ou d'autres personnes publiques intéressées, conformément à l'article R. 330-7 du Code de l'aviation civile.

Par la suite, à l'exception de la desserte européenne de Strasbourg, prise en charge conjointement par l'Etat et les collectivités locales dans le cadre d'un contrat triennal « Strasbourg, capitale européenne », il revient systématiquement aux collectivités d'organiser les services aériens, et notamment de mener l'appel d'offres visant, le cas échéant, à attribuer à un transporteur l'exclusivité sur la ligne, et une éventuelle compensation financière.

Comme le rappelle le rapport d'information fait au nom de la mission d'information du Sénat sur les transports aériens et l'aménagement des territoires<sup>2</sup>, *« cette répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales s'explique puisque les contraintes imposées par les OSP nécessitent d'être proportionnées et adaptées aux besoins locaux. Or, les collectivités territoriales à l'origine de la demande sont bien plus à même de connaître les besoins de leur territoire. La mise en place d'une ligne d'aménagement du territoire répond en effet souvent à une demande du monde économique. La nature du tissu économique et les entreprises présentes*

---

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 734 (2018-2019) de Mme Josiane COSTES, fait au nom de la MI Transports aériens, déposé le 24 septembre 2019 - <http://www.senat.fr/rap/r18-734/r18-7341.pdf>

*sur place conditionnent toutefois le succès de la ligne : seule une connaissance fine du terrain permet de déterminer ces facteurs. »*

L'Etat étant toutefois compétent sur l'ensemble des liaisons aériennes, sauf compétences spécifiques attribuées par la loi à certaines collectivités (continuité territoriale pour la Corse, liaisons intra-régionales pour les régions depuis la loi NOTRe<sup>3</sup>), cette pratique repose sur une délégation prévue à l'article L. 6412-4 du code des transports, et notamment à son deuxième alinéa qui permet à l'Etat de déléguer à une collectivité territoriale ou à une autre personne publique intéressée l'ayant demandé tout ou partie de l'organisation de services de transport aérien soumis à des obligations de service public (c'est-à-dire l'organisation de la mise en concurrence, la sélection du candidat et la conclusion d'une convention de délégation de service public).

Cette délégation est accordée par décision publiée au Bulletin officiel du ministère en charge de l'aviation civile.

Elle est toutefois restreinte aux seuls services aériens intérieurs au territoire français, et l'Etat reste compétent pour toute liaison touchant un autre territoire européen.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'article L. 6412-4 du code des transports limite sa portée aux seules liaisons intérieures au territoire français, faisant par là-même obstacle à la mise en œuvre par les collectivités de l'ensemble des dispositions rendues possibles par la réglementation européenne. Mis à part la desserte de Strasbourg, aucune liaison entre la France et un autre pays d'Europe ne bénéficie ainsi d'OSP, alors même que certaines régions souhaiteraient pouvoir mettre en place de telles lignes. Le rapport d'information du Sénat précité indique notamment que « *les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie voient dans cette restriction du droit français une sur-transposition injustifiée du droit européen* ».

Une modification de l'article L. 6412-4 est donc nécessaire pour que les collectivités puissent mettre en œuvre pleinement les dispositions permises par la réglementation européenne.

---

<sup>3</sup> Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le projet d'évolution législative proposé permettrait d'élargir aux liaisons européennes la possibilité offerte aux collectivités de se voir déléguer l'organisation de liaisons aériennes soumises à OSP.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

A défaut de pouvoir déléguer aux collectivités l'organisation de tout ou partie des services aériens soumis à obligations de service public, seul l'Etat pourrait organiser lui-même les services, alors même que la collectivité locale est à l'origine de la demande, qu'elle est mieux à même de définir les critères de sélection du transporteur aérien en fonction de ses besoins, et qu'elle est, le cas échéant, le principal (voire le seul) financeur de la liaison.

### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue consiste à modifier l'article L. 6412-4 du code des transports, afin d'élargir son périmètre à toute liaison au départ ou à destination du territoire français, dès lors que cette liaison est soumise à obligations de service public conformément à la réglementation européenne.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Modification de l'article L. 6412-4 du code des transports

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Cette mesure permet aux collectivités de faire une application non restrictive des dispositions du règlement (CE) n°1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

La mission d'information du Sénat s'est attachée à identifier l'impact du transport aérien sur le développement économique des territoires enclavés. Elle s'appuie notamment sur les travaux d'Yves Crozet et Paul Chiambaretto, économistes spécialistes du transport aérien, qui soulignent l'impact significatif du transport aérien sur le développement économique<sup>4</sup> : « *Selon les différentes études citées, une augmentation de 10 % du transport aérien entraînerait ainsi :*

- *une hausse de 0,1 à 0,5 % du PIB ;*
- *une hausse de 4,7 % d'investissements directs à l'étranger (IDE) ;*
- *une hausse de 0,3 à 0,7 % des salaires ;*
- *une hausse de 3,9 % de la démographie locale. »*

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La mission d'information du Sénat relaie les recherches de Mukkala & Tervo (2013)<sup>5</sup> qui « *ont démontré que le sens de causalité est lié à la typologie des régions concernées* » : « *dans les régions périphériques, le transport aérien stimule directement l'activité économique. Le trafic n'y est pas induit, mais il est moteur et porteur d'externalités positives pour l'économie locale.* »

---

<sup>4</sup> Table ronde sur l'économie du transport aérien (réunion plénière du 19 juin 2019).

<sup>5</sup> K. Mukkala, H. Tervo, « Air transportation and regional growth : which way does the causality run ? », Environment and Planning A, vol. n°45, 2013.

Des entreprises choisissent notamment l'implantation de certains de leurs locaux en fonction de la connectivité des territoires avec leurs autres sites, en France ou en Europe. Il en est ainsi de Ragt dans le domaine des semences agricoles (ligne Paris-Rodez), de Matière dans le domaine des infrastructures (ligne Paris-Aurillac) ou Armor Lux dans le textile (ligne Paris-Quimper). Sans desserte aérienne, faute de liaisons routières et ferroviaires suffisantes, leur compétitivité et leur maintien sur place seraient compromis.

Ce lien entre désenclavement aérien et développement économique local est également souligné par les responsables de l'aéroport de Rodez, qui estiment que les liaisons Dublin-Rodez et Charleroi-Rodez (qui ne font pas l'objet d'OSP, mais sont exploités librement par le marché) engendrent des retombées économiques de 2,14 M€ pour le territoire aveyronnais.

#### 4.2.3. Impacts budgétaires

Une telle délégation d'organisation ne présage en rien de la participation de l'Etat au financement de ces liaisons, encadrée par ailleurs par un corpus réglementaire de 2005 (décret n°2005-473 du 16 mai 2005 et ses arrêtés d'application). Elle ne nécessite donc pas de disponibilité budgétaire spécifique de l'Etat.

A titre illustratif, le tableau ci-après explicite, pour l'année 2019, les liaisons intérieures au territoire hexagonal financées par les pouvoirs publics, et précise les budgets qui leurs ont été consacrés.

Liaisons	Durée alternative ferroviaire (au + rapide) Source : SNCF	Durée alternative routière (au + rapide) Source : viamichelin	Nombre de passagers transportés en 2019	Subvention publique versée en 2019 en € TTC	Dont part de l'État en € TTC	Dont part des collectivités locales en € TTC
Agen - Paris (Orly)	3:22	7:00	13 878	2 308 721	400 000	1 908 721
Aurillac- Paris	6:07	6 :00	38 187	4 149 328	2 294 828	1 854 500
Brest – Ouessant	-	-	3 244	598 267	0	598 267
Brive - Paris (Orly)	4:16	4:40	48 916	2 302 186	1 272 986	1 029 200
Castres - Paris	6:11	7:36	43 644	2 568 800	796 328	1 772 472
La Rochelle -	5:29	6:53	19 323	1 188 100	100 000	1 088 100
Le Puy - Paris	4:24	5:43	5 399	1 071 000	595 000	476 000
Limoges – Lyon <sup>2</sup>	5:41	4:11	19 944	2 081 556	728 545	1 353 011
Limoges – Paris <sup>2</sup>	3:14	3:48	10 776	2 147 914	480 000	1 667 914
Quimper – Paris <sup>2</sup>	3:32	5:49	49 024	0	0	0

Rodez- Paris (Orly)	6:52	6:49	50 823	1 069 838	379 620	690 218
Tarbes - Paris	5:10	8:00	133 811	1 979 200	160 000	1 819 200
<b>TOTAL</b>			<b>436 969</b>	<b>21 464 910</b>	<b>7 207 307</b>	<b>14 257 603</b>

<sup>2</sup> Services commencés en 2019.

### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Seules les collectivités locales l'ayant demandé pourront se voir déléguer l'organisation de tout ou partie des services aériens sur une liaison européenne soumise à obligations de service public. Le projet de loi offre donc une possibilité supplémentaire, sans ajouter de devoir aux collectivités ou leur imposer de nouvelles missions non souhaitées. De telles demandes ont notamment été formulées en 2018 lors des Assises du Transport Aérien, notamment par la Région Occitanie.

### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Cette disposition peut permettre l'émergence de nouvelles liaisons européennes au départ de territoires enclavés, (Carcassonne, Tarbes) et, partant, une amélioration de l'offre de transport pour les particuliers.

### **4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Le trafic n'augmentera pas nécessairement, et n'entraînera ainsi pas d'impact environnemental direct. Aujourd'hui ces liaisons ne sont pas interdites et pourraient quand même voir le jour, permettre aux collectivités de les organiser n'a donc pas d'impact direct. Il peut également y avoir substitution d'une desserte intérieure par une desserte européenne, si les liens économiques sont plus forts avec un autre territoire. L'évaluation ne peut donc se faire qu'au cas par cas.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Aucune consultation obligatoire n'a été identifiée



## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions de la loi entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la république française.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les dispositions s'appliqueront sur le territoire de la France soumis au droit de l'Union européenne.

### **5.2.3. Textes d'application**

Les dispositions envisagées n'appellent pas de mesures d'exécution.

## **Article 8 : Harmonisation du régime de responsabilité du transporteur aérien en droit interne**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

La convention de Varsovie du 12 octobre 1929<sup>6</sup> constitue actuellement en France la base juridique du système de responsabilité civile applicable aux transports aériens intérieurs ne relevant pas du droit communautaire. Cette convention régit les rapports juridiques entre les transporteurs aériens et leurs cocontractants, notamment les passagers en cas d'accidents survenant dans le cadre du trafic aérien international. Sa transposition en droit interne est le fruit d'une loi du 2 mars 1957, actuellement codifiée aux articles L. 6421-4 (transports de personnes) et L. 6422-2 à L. 6422-5 (transports de marchandises) du code des transports (respectivement L. 322-3 et L. 321-3 à L. 321-5 de l'ancienne partie législative du code de l'aviation civile).

Au fil du temps, bien que complétée et amendée par de nombreux textes mais dont la plupart ne sont pas entrés en vigueur ou qui n'ont pas tous été ratifiés par les Etats ayant adhéré à l'instrument initial, la convention de Varsovie est apparue comme mal adaptée au développement moderne de l'industrie du transport aérien et nombre de ses dispositions – et tout particulièrement le plafonnement de l'indemnisation des victimes en cas d'accident, sauf preuve d'une faute inexcusable du transporteur pas toujours aisée à démontrer - ont été jugées inéquitables à l'égard des passagers ou de leurs ayants droit.

C'est la raison pour laquelle les Etats-parties à la Convention de Varsovie ont souhaité réformer cet accord, et ont participé à cette fin à une conférence diplomatique qui s'est achevée par la signature sous les auspices de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI, dépositaire) de la convention de Montréal le 28 mai 1999<sup>7</sup>.

Cette nouvelle convention qui se substitue, pour les Etats qui y sont parties, à l'ensemble des instruments antérieurs et établit un cadre juridique modernisé, améliore considérablement la

---

<sup>6</sup> Convention de Varsovie du 12 octobre 1929, pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (Entrée en vigueur le 13 févr. 1933). Cette convention continue à s'appliquer aux États qui ne sont pas parties à la Convention de Montréal de 1999

<sup>7</sup> Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, faite à Montréal le 28 mai 1999 (publiée par le Décret n° 2004-578 du 17 juin 2004 ; ratifiée par la loi n° 2003-380 du 24 avril 2003 autorisant la ratification de la convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international).

protection des victimes d'accidents aériens ou de leurs proches : consécration du principe du déplafonnement de la responsabilité du transporteur, instauration d'une responsabilité objective de plein droit jusqu'à hauteur de 100 000 droits de tirage spéciaux (DTS<sup>8</sup>) actuellement porté à 128 821 DTS<sup>9</sup> (soit environ 155 000 euros) par passager, renversement de la charge de la preuve au-delà de ce premier niveau. Entrée en vigueur au plan international le 3 novembre 2003, et comptant à ce jour 136 Etats parties, elle a été ratifiée par l'Union européenne en qualité d'organisation régionale d'intégration économique et par ses Etats membres.

A cet égard, il convient de préciser que l'Union Européenne, qui souhaitait améliorer le traitement des passagers aériens et unifier le droit applicable en la matière au sein de l'Europe, a adopté dès 1997 un règlement relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident (règlement n° 2027/97 du 17 octobre 1997). Ce règlement, qui a constitué un instrument d'incitation à l'accélération des travaux de refonte de la convention de Varsovie au plan mondial, régit à la fois les transports internationaux et les transports domestiques dans chaque Etat membre assurés par les compagnies aériennes communautaires, c'est-à-dire les transporteurs titulaires d'une licence d'exploitation délivrée par un Etat membre en application du droit européen (actuel règlement n° 1008/2008<sup>10</sup>).

Afin de tenir compte de la ratification de la convention de Montréal par l'Union européenne et ses Etats membres, le règlement mentionné ci-dessus n° 2027/97 a été modifié par le règlement n° 889/2002<sup>11</sup> qui a aligné ses dispositions sur celles de la nouvelle convention internationale en ce qui concerne le transport aérien des passagers et de leurs bagages. Ce règlement modificatif est applicable depuis le 28 juin 2004, date d'entrée en vigueur de la convention de Montréal pour l'Union européenne et l'ensemble de ses Etats membres. Le champ d'application du règlement n° 889/2002 reste toutefois limité aux seuls transporteurs aériens titulaires d'une licence d'exploitation dite « communautaire ». En outre, il ne régit pas le transport de marchandises.

---

<sup>8</sup> DTS ou droit de tirage spécial ; unité monétaire internationale déterminée par rapport à un panier de monnaies. À compter du 1er octobre 2016, celui-ci comprend le dollar, l'euro, le renminbi, le yen et la livre sterling. La valeur du DTS en dollars américain est déterminée quotidiennement et affichée sur le site internet du Fonds monétaire international (FMI). A titre indicatif, au 4 mars 2021 : 1 DTS = 1,44 US\$ = 1,21 €"

<sup>9</sup> A compter du 28 décembre 2020, suite à la troisième révision des limites de responsabilité effectuée par l'OACI conformément à l'article 24 de la convention de Montréal.

<sup>10</sup> Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté ; cf. article 3.

<sup>11</sup> Règlement (CE) n° 889/2002 du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2002 modifiant le règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident.

C'est la raison pour laquelle, par son considérant 18, le règlement européen n° 889/2002 exhorte les Etats membres à prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la convention de Montréal à l'égard des situations non couvertes par les dispositions du règlement n° 2027/97 qu'il modifie.

Une telle mesure permettrait d'étendre au plan national l'application de la convention de Montréal aux transporteurs aériens ne relevant pas du dispositif communautaire, notamment en ce qui concerne les transports aériens intérieurs assurés contre rémunération (cas par exemple, en France : des vols locaux rémunérés en métropole ou outre-mer, des transports internes de marchandises ou des liaisons domestiques assurées dans certaines collectivités territoriales d'outre-mer) et de les faire ainsi relever d'un régime de responsabilité équivalent à celui établi dans le cadre européen et international.

Le principe d'égalité, appliqué à la protection des consommateurs, implique en effet que les passagers transportés à titre onéreux bénéficient tous du même régime de réparation sans qu'il y ait lieu de distinguer selon la nature du vol assuré (avec escale intermédiaire ou sans escale avec retour au point de départ) ou le type d'autorisation (européenne ou nationale) délivrée au transporteur.

C'est ce qu'ont souligné tant les auteurs en doctrine (cf. Dalloz 2005, chronique 716 ; Dalloz 2010, p. 2715) que les victimes d'accidents, au vu de la jurisprudence complexe (cf. Dalloz 2005, 3030 et JCP G 2006 II 10051) née de l'actuel état du droit en la matière.

Cette réforme paraissant dépasser les termes de l'habilitation alors accordée, elle n'avait pu être menée dans le cadre de la procédure de codification à droit constant opérée par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

Le présent projet de loi offre l'opportunité, par renvoi en droit interne à la convention de Montréal, au lieu et place de celle de Varsovie, d'unifier le régime d'indemnisation des passagers aériens transportés à titre onéreux victimes d'accidents aériens et ainsi d'améliorer ce régime pour les passagers à titre onéreux de transporteurs aériens intérieurs ne relevant pas du droit communautaire.

Il est cependant proposé de ne pas remettre en cause le régime plus favorable accordé depuis 1957 dans notre pays au transporteur aérien à titre gratuit (transport bénévole au sens de la jurisprudence de la Cour de cassation). Le maintien de ce régime propre au transport aérien de

personnes à titre gratuit est conforté par sa validation par la Cour de cassation au regard du principe d'égalité devant la loi<sup>12</sup>. La preuve d'une faute serait, par conséquent, toujours nécessaire pour engager la responsabilité de ce dernier. Compte tenu du système à double niveau mis en place par la convention de Montréal, une faute simple suffirait pour avoir droit à indemnisation jusqu'à hauteur de 128 821 DTS alors qu'il serait nécessaire, pour prétendre à réparation au-dessus de ce montant, de faire la preuve d'une faute inexcusable comme c'est déjà aujourd'hui le cas pour s'affranchir du plafond de responsabilité.

S'agissant enfin des transports par voie aérienne de marchandises, qui revêtent essentiellement un caractère international (à plus de 85%), l'alignement projeté en droit interne aurait notamment l'avantage d'unifier les procédures suivies et les documents utilisés, compte tenu de l'interdépendance très forte entre expéditions réservées au marché national et celles destinées à l'exportation et de l'identité des intervenants œuvrant dans ce domaine (transitaires, commissionnaires, agents de fret).

La modernisation de la documentation relative au transport aérien des marchandises, à laquelle s'est attachée la convention de Montréal, vise en effet à en simplifier l'élaboration par la prise en compte des nouveaux moyens d'émission par systèmes d'information automatisés (lettres de transport aérien électroniques). Elle a pour objectif de supprimer à terme le recours systématique au support « papier » au profit du support électronique, compte tenu de l'utilisation accrue de ces nouvelles technologies dans le secteur aérien, que le règlement (UE) n° 2020/1056 du Parlement et du Conseil du 15 juillet 2020<sup>13</sup> entend généraliser dans l'ensemble de l'Union.

Le présent projet propose donc de procéder, dans un souci de cohérence, à l'harmonisation des régimes applicables aux niveaux international, européen et intérieur.

---

<sup>12</sup> Cass 1<sup>ère</sup> civ. arrêt n° 974 du 5 juillet 2012 (12-12.159) : [https://www.courdecassation.fr/jurisprudence\\_2/premiere\\_chambre\\_civile\\_568/974\\_5\\_23809.html](https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/premiere_chambre_civile_568/974_5_23809.html)

<sup>13</sup> Règlement (UE) 2020/1056 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 concernant les informations électroniques relatives au transport de marchandises.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La définition du régime de responsabilité des transporteurs aériens relève de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution.

La mise en œuvre de la recommandation énoncée au considérant n° 18 du règlement (CE) n° 889/2002 du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2002 afin d'unifier le régime de responsabilité applicable au transport aérien de passagers et de marchandises à titre onéreux requiert de reformuler l'article L. 6421-4 (transports de personnes) et de modifier les articles L. 6422-2 à L. 6422-5 (transports de marchandises) du code des transports afin notamment d'y substituer la référence à la convention de Varsovie par celle de la convention de Montréal.

Le maintien du régime de responsabilité du transport aérien de passagers effectué à titre gratuit fait l'objet du second alinéa de l'article L. 6421-4 reformulé par l'article 8.

Le II de l'article 8 complète l'article L. 6784-1 du code des transports afin d'assurer son application dans les îles de Wallis et Futuna.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est de mettre en œuvre la recommandation énoncée au considérant n° 18 du règlement (CE) n° 889/2002 du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2002, au bénéfice des passagers et des clients du transport de marchandises. Le passager du transport aérien opéré à titre onéreux sera ainsi couvert par le régime de responsabilité de la Convention de Montréal, plus favorable que celui de la Convention de Varsovie, sans distinction liée au régime juridique, communautaire ou national, de la licence d'exploitation de son transporteur. Le client du transport de marchandises opéré par un vol intérieur verra également la responsabilité du transporteur relever de la Convention de Montréal.

Le renvoi opéré à la convention de Montréal garantit pour tous les passagers transportés contre rémunération la parfaite conformité entre le régime interne, le dispositif européen et les nouvelles règles qui ont été établies dans le cadre international. Il répond ainsi à un souci d'uniformité et de meilleure lisibilité à l'égard du consommateur quant au régime de responsabilité applicable dans les transports aériens.

L'alignement projeté induira les améliorations suivantes en matière d'indemnisation des dommages corporels à la suite d'un accident aérien intervenu lors d'un transport aérien intérieur à titre onéreux ne relevant pas du droit communautaire : le déplafonnement de la responsabilité du transporteur aérien interne de personnes, l'instauration d'un droit automatique à réparation des préjudices corporels subis jusqu'à concurrence de 128 821 DTS<sup>14</sup> et, au-delà de ce seuil, le renversement de la charge de la preuve en faveur des victimes.

Pour ce qui concerne le transport de marchandises, elle mettrait un terme à une dualité de régimes souvent dénoncée par les professionnels de l'acheminement des marchandises et devenue anachronique.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Le maintien en l'état de la législation en vigueur, qui n'est pas cohérent avec la ratification par la France de la Convention de Montréal et ne répond pas à la recommandation énoncée par le considérant n° 18 du règlement (CE) n° 889/2002 du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2002, ne constitue pas une option envisageable.

Dès lors, deux options apparaissent. La première est de prévoir un régime unique de responsabilité pour tout transport aérien de passagers et de marchandises. La seconde est de distinguer, pour le transport aérien de passagers, le transport effectué à titre onéreux et le transport à titre gratuit. Dans le cadre de cette distinction, la responsabilité du transport aérien de passagers effectué à titre onéreux serait intégralement régie par la Convention de Montréal que ce transport soit opéré par un transporteur aérien titulaire d'une licence d'exploitation délivrée en application du règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 ou qu'il le soit par un transporteur titulaire d'une licence d'exploitation nationale. La responsabilité du transport aérien de passagers à titre gratuit demeurerait, quant à elle, régie par un régime propre caractérisé par le fait que la preuve d'une faute serait toujours nécessaire pour engager la responsabilité.

---

<sup>14</sup> Depuis le 28 décembre dernier contre 113 100 DTS jusqu'alors, soit environ 155 000 €, par l'effet de la clause de révision figurant à l'article 24 de la Convention de Montréal

### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue par cette disposition est la seconde des deux exposées ci-dessus.

Une uniformisation du régime de responsabilité du transport aérien de passagers à titre onéreux est opérée, conformément à la recommandation énoncée au considérant 18 du règlement (CE) n° 889/2002 du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2002, afin de mettre en œuvre la convention de Montréal pour les transports effectués par les transporteurs dont la licence d'exploitation n'est pas régie par ce règlement. L'application du régime de la convention de Montréal au transport aérien de marchandises est également prise en compte.

Enfin, le régime propre de la responsabilité du transport aérien de passagers opéré à titre gratuit est maintenu. Néanmoins, la référence faite par la rédaction du second alinéa du nouvel article L. 6421-4 au montant fixé par le 1 de l'article 21 de la Convention de Montréal permettra, même pour ce régime, de prévenir la cristallisation de son montant qui résultait de la mention d'une somme exprimée en euros et non soumise à révision périodique par l'actuel article L. 6421-4 du code des transport<sup>15</sup>.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Les principales dispositions de la convention de Montréal ont déjà été introduites dans l'ordre juridique interne du fait du règlement 2027/97 modifié par le règlement 889/2002.

La modification des articles législatifs du code des transports (sixième partie, Aviation civile) conduira notamment à étendre les dispositions de cette convention à ceux des transports aériens intérieurs qui ne sont pas couverts (cf. liste en annexe) par le dispositif pareillement adopté au plan européen.

Elle remédie, dans un souci de clarification, à la complexité du cadre juridique applicable en matière de responsabilité civile dans le domaine du transport aérien. A ce titre, elle renforce la

---

<sup>15</sup> Le premier alinéa de l'article L. 6421-4 fixe la limite de responsabilité à 114 336 € sans prévoir de dispositif de révision. Avec la nouvelle rédaction, la limite se trouvera portée à 128 821 DTS, soit environ 150 000 € et le régime de révision de ce montant défini à l'article 24 de la Convention trouvera à s'appliquer.



sécurité juridique interne en unifiant le régime de responsabilité et les règles applicables en matière d'indemnisation des victimes, quel que soit le type de vol commercial emprunté.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Le présent article opère une harmonisation entre le droit international régi en la matière par la Convention de Montréal, le droit de l'Union européenne régi par le règlement (CE) n° 889/2002 du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2002 et le droit interne. Il met par là même en œuvre la recommandation du considérant 18 du règlement (CE) n° 889/2002.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

L'alignement du régime de responsabilité applicable en droit interne sur celui de convention de Montréal ne devrait pas comporter d'incidence financière particulière, au niveau de leurs primes d'assurance, pour les petits transporteurs aériens commerciaux concernés<sup>16</sup>, compte tenu notamment des dispositions du règlement No 785/2004<sup>17</sup> (entré en vigueur depuis février 2005) qui impose à tout exploitant d'aéronefs effectuant des vols rémunérés une obligation minimale de couverture d'assurance jusqu'à hauteur de 250 000 DTS par passager.

Pour ce qui est du transport aérien gratuit, il est proposé de maintenir le régime dérogatoire existant afin d'éviter d'alourdir la charge pesant sur les transporteurs considérés. A cet égard, la France a choisi, à l'instar d'autres Etats membres, de fixer à 100 000 DTS le niveau minimal de l'obligation d'assurance à l'égard des passagers transportés au moyen de petits aéronefs en dehors de tout cadre commercial.

Dans le domaine du transport de marchandises, l'harmonisation projetée réduira un certain nombre de coûts de fonctionnement pour les transporteurs aériens français avec, en particulier, la possibilité d'utiliser la lettre automatisée de transport aérien pour les marchandises acheminées sur les vols intérieurs, ce qui n'était théoriquement pas possible en l'état du droit interne en vigueur.

---

<sup>16</sup> 93 petits transporteurs aériens commerciaux = 84 titulaires d'une licence délivrée par le préfet pour l'exploitation de ballons ou d'avions + 9 transporteurs titulaires d'une licence délivrée par le préfet pour l'exploitation avion ou hélicoptère

<sup>17</sup> Règlement (CE) No 785/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 21 avril 2004 relatif aux exigences en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Outre l'accès facilité au droit à réparation pour toutes les victimes d'accidents aériens dans le cadre d'une exploitation commerciale, la mesure envisagée devrait se traduire, pour l'Etat, par un allègement des coûts de fonctionnement de la justice en terme procédural car l'objectif principal du nouveau système d'indemnisation institué au plan international – par l'instauration pour les dommages corporels d'un principe de responsabilité de plein droit jusqu'à hauteur d'un certain niveau - est de favoriser la recherche de solutions transactionnelles de préférence au recours à la voie judiciaire.

Elle permettra également, pour ce qui a trait aux marchandises, l'utilisation de documents simplifiés et modernisés tout au long de la chaîne de transport, ce qui allègera les formalités d'expédition.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Aucune consultation obligatoire n'a été identifiée.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions s'appliqueront le lendemain de leur publication au *Journal officiel*.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les présentes dispositions sont applicables en métropole et, en outre-mer, de plein droit et sans adaptation dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Elles sont rendues applicables (II de l'article 8), sans adaptation, dans les îles de Wallis et Futuna. Elles ne sont pas rendues applicables en Polynésie française ni en Nouvelle-Calédonie, collectivités compétentes en matière de droit civil, lequel comprend notamment le droit de la responsabilité civile.

### **5.2.3. Textes d'application**

Les dispositions envisagées n'appellent pas de mesures d'exécution particulières.

## **Article 9 : Vérification des antécédents et habilitation de personnels intervenant dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

La sûreté de l'aviation civile se définit comme une combinaison de mesures, de moyens matériels et humains mis en œuvre en vue de prévenir les actes malveillants contre l'aviation civile, dont les motivations peuvent être très diverses (terrorisme, criminalité, activisme politique, folie individuelle d'un passager).

Dans l'Union européenne (UE), ont été instaurés, suite aux attentats du 11 septembre 2001, des règles et des normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation, ainsi que des mécanismes pour veiller à leur respect, qui s'appliquent à tous les Etats membres de l'UE.

Ainsi, les règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile ont été initialement fixées par le règlement (CE) n°2320/2002 du 16 décembre 2002<sup>18</sup>, qui a par la suite été abrogé et remplacé par le règlement (CE) n°300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008, toujours en vigueur<sup>19</sup>.

Le règlement n°300/2008 du 11 mars 2008 est complété au niveau européen par des textes d'exécution, notamment le règlement d'exécution (UE) n°2015/1998 du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

Chaque Etat membre décline ensuite ces normes dans son dispositif normatif national, des mesures plus strictes que les normes européennes pouvant être mises en œuvre au niveau national mais ne pouvant en aucun cas être moins strictes.

En matière de vérification des antécédents des personnels du secteur aérien, la réglementation de l'Union européenne prévoit actuellement que :

---

<sup>18</sup> Règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile

<sup>19</sup> Règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002

- 1) Doivent avoir passé avec succès une vérification de leurs antécédents, certaines catégories de personnels du secteur aérien, notamment :
  - Les personnes titulaires d'une carte d'identification de membre d'équipage, employées comme membres d'équipage par un transporteur aérien, permettant l'accès de ces personnes en zone de sûreté à accès réglementé<sup>20</sup> (point 1.2.3.1 de l'annexe au règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015) ;
  - Les personnes titulaires d'une carte d'identification aéroportuaire (point 1.2.3.1 de l'annexe au règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015), permettant l'accès de ces personnes en zone de sûreté à accès réglementé ;
  - Les personnes recrutées pour mettre en œuvre ou être responsables de la mise en œuvre de l'inspection/filtrage, du contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté dans une zone de sûreté à accès réglementé (point 11.1.1 de l'annexe au règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015) ;
  - Les instructeurs dispensant des formations en matière de sûreté de l'aviation civile (point 11.5.1 de l'annexe au règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015) ;
  - Les validateurs de sûreté aérienne de l'Union européenne (point 11.6.3.5 de l'annexe au règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015).
- 2) Doivent avoir passé avec succès une vérification de leurs antécédents ou avoir fait l'objet d'un contrôle préalable à l'embauche, certaines autres catégories de personnels du secteur aérien. C'est le cas par exemple des personnes disposant d'un accès non accompagné à du fret aérien identifiable ou à du courrier aérien identifiable qui a fait l'objet des contrôles de sûreté requis (point 6.1.3 de l'annexe au règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015).

Le point 11.1.2 de l'annexe au règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015 prévoit, dans sa rédaction actuelle, que toute vérification des antécédents doit au moins :

- a) établir l'identité de la personne sur la base de documents ;

---

<sup>20</sup> Aux termes de l'article 3 du règlement n°300/2008 du 11 mars 2008, la « zone de sûreté à accès réglementé » est la zone côté piste (aire de mouvement et la totalité ou une partie des terrains et des bâtiments adjacents d'un aéroport, dont l'accès est réglementé) où, en plus d'un accès réglementé, d'autres normes de sûreté de l'aviation sont appliquées.

- b) prendre en considération le casier judiciaire au cours des cinq dernières années ;
- c) prendre en considération les emplois, les études et les interruptions au cours des cinq dernières années.

S'agissant du contrôle préalable à l'embauche, notamment mentionné au point 6.1.3 précité de l'annexe au règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015, le point 11.1.4 de l'annexe à ce règlement d'exécution n°2015/1998 prévoit que, conformément aux règles applicables de l'Union et à la législation nationale, tout contrôle préalable à l'embauche doit au moins :

- a) établir l'identité de la personne sur la base de documents ;
- b) prendre en considération les emplois, les études et les interruptions au cours des cinq dernières années ;
- c) exiger de l'intéressé la signature d'une déclaration détaillant les éventuels antécédents pénaux dans tous les États de résidence au cours des cinq dernières années.

En droit national, ces normes relatives à la vérification des antécédents sont intégrées, notamment, à l'article R.213-4-5 du code de l'aviation civile, qui prévoit que cette vérification est effectuée par l'employeur de la personne ou l'organisme de formation.

Si la vérification des antécédents, telle que prévue par la réglementation de l'Union européenne, n'impose actuellement pas que les personnels concernés fassent l'objet d'enquêtes administratives destinées à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées, la France a déjà fait le choix, il y a plusieurs années, de soumettre certaines catégories de personnels du secteur aérien à de telles enquêtes.

Ces enquêtes administratives sont réalisées dans le cadre d'une procédure d'habilitation, définie par l'article L.6342-3 du code des transports en vertu duquel certains personnels travaillant en lien avec le secteur aérien doivent être habilités par l'autorité administrative (selon les cas, le préfet exerçant les pouvoirs de police sur l'aérodrome concerné, ou le préfet territorialement compétent) et doivent préalablement, dans ce cadre, faire l'objet d'une enquête administrative donnant lieu, le cas échéant, à consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et des traitements automatisés de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales.

Sont ainsi actuellement soumises à l'obligation de détenir cette habilitation :

- les personnes ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aérodromes ou aux approvisionnements de bord sécurisés, ainsi que celles ayant accès au fret, aux colis postaux ou au courrier postal, sécurisés par un agent habilité ou ayant fait l'objet de contrôles de sûreté par un chargeur connu et identifiés comme devant être acheminés par voie aérienne (article L.6342-3 du code des transports) ;
- les personnes effectuant des opérations d'inspection-filtrage des personnes, des objets qu'elles transportent et des bagages ainsi que les opérations d'inspection des véhicules (II et IV de l'article L.6342-4 du code des transports) ;
- les personnes effectuant des mesures d'inspection-filtrage du courrier postal, des colis postaux, du fret, des approvisionnements de bord, des fournitures destinées aux aérodromes ainsi que les inspections d'aéronefs (V de l'article L.6342-4 du code des transports).

Les conditions de délivrance de cette habilitation sont définies aux articles R.213-1 et suivants du code de l'aviation civile.

Ainsi, l'article R.213-3-1 du code de l'aviation civile dispose que l'habilitation mentionnée à l'article L.6342-3 du code des transports est demandée par l'entreprise ou l'organisme qui emploie la personne devant être habilitée. Elle peut être sollicitée, préalablement à une entrée en formation, par le futur employeur. Dans ce cas, le dossier de demande d'habilitation comprend une lettre d'intention d'embauche.

Ce même article R.213-3-1 du code de l'aviation civile prévoit que cette habilitation est délivrée ou refusée par le préfet exerçant les pouvoirs de police sur l'aérodrome (en vertu de l'article L.6332-2 du code des transports) lorsque l'entreprise ou l'organisme concerné est situé sur l'emprise de celui-ci, ou par le préfet territorialement compétent dans les autres cas.

L'habilitation est valable sur l'ensemble du territoire national pour une durée maximale de trois ans.

Une évolution récente de la réglementation européenne a modifié les obligations en matière de vérification des antécédents, en créant de nouvelles dispositions qui entreront en vigueur le 31 décembre 2021.

En effet, le règlement d'exécution n°2019/103 de la Commission du 23 janvier 2019 a modifié le règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015 pour y faire une distinction entre deux types de vérification des antécédents :

- 1) une vérification ordinaire des antécédents, qui reprend les exigences déjà existantes au futur point 11.1.4 du règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015 (tel que modifié par le point 26 de l'annexe au règlement d'exécution n°2019/103 du 23 janvier 2019) :
  - a) établir l'identité de la personne sur la base de documents ;
  - b) prendre en considération le casier judiciaire au cours des cinq dernières années ;
  - c) prendre en considération les emplois, les études et les interruptions au cours des cinq dernières années.
  
- 2) une vérification renforcée des antécédents, qui reprend les trois exigences prévues par la vérification ordinaire des antécédents, en prévoyant une quatrième exigence au futur point 11.1.3 du règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015 (tel que modifié par le point 26 de l'annexe au règlement d'exécution n°2019/103 du 23 janvier 2019) :
  - a) prendre en considération les informations des services de renseignement et toute autre information pertinente dont les autorités nationales compétentes disposent et estiment qu'elles peuvent présenter un intérêt pour apprécier l'aptitude d'une personne à exercer la fonction envisagée. Cette définition correspond à la procédure d'habilitation prévue par l'article L.6342-3 du code des transports, mentionnée *supra*, déjà existante en France.

Dans le cadre de cette modification de la réglementation de l'Union européenne, devront être soumises à une vérification renforcée de leurs antécédents, à compter du 31 décembre 2021 :

- les personnes titulaires d'une carte d'identification de membre d'équipage, employées comme membres d'équipage par un transporteur aérien, permettant l'accès de ces personnes en zone de sûreté à accès réglementé (futur point 1.2.3.1 du règlement



d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015, tel que modifié par le point 2 de l'annexe au règlement d'exécution n°2019/103 du 23 janvier 2019) ;

- les personnes titulaires d'une carte d'identification aéroportuaire, permettant l'accès de ces personnes en zone de sûreté à accès réglementé (futur point 1.2.3.1 du règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015, tel que modifié par le point 2 de l'annexe au règlement d'exécution n°2019/103 du 23 janvier 2019) ;
- les personnes recrutées pour mettre en œuvre ou être responsables de la mise en œuvre de l'inspection/filtrage, du contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté dans une zone de sûreté à accès réglementé (futur point 11.1.1 du règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015, tel que modifié par le point 26 de l'annexe au règlement d'exécution n°2019/103 du 23 janvier 2019) ;
- les instructeurs dispensant des formations en matière de sûreté de l'aviation civile (futur point 11.5.1 du règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015, tel que modifié par le point 44 de l'annexe au règlement d'exécution n°2019/103 du 23 janvier 2019) ;
- les validateurs de sûreté aérienne de l'Union européenne (futur point 11.6.3.5 du règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015, tel que modifié par le point 45 de l'annexe au règlement d'exécution n°2019/103 du 23 janvier 2019).

En revanche, cette modification opérée par le règlement d'exécution n°2019/103 du 23 janvier 2019 laisse le choix d'opter pour une vérification ordinaire ou une vérification renforcée des antécédents s'agissant des personnes suivantes :

- les personnes recrutées pour mettre en œuvre ou être responsables de la mise en œuvre de l'inspection/filtrage, du contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté ailleurs que dans une zone de sûreté à accès réglementé (futur point 11.1.2 du règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015, tel que modifié par le point 26 de l'annexe au règlement d'exécution n°2019/103 du 23 janvier 2019) ;
- les personnes disposant d'un accès non accompagné au fret aérien et au courrier aérien, au courrier des transporteurs aériens et au matériel des transporteurs aériens, aux approvisionnements de bord et aux fournitures destinées aux aéroports qui ont fait l'objet des contrôles de sûreté requis (futur point 11.1.2 du règlement d'exécution

n°2015/1998 du 5 novembre 2015, tel que modifié par le point 26 de l'annexe au règlement d'exécution n°2019/103 du 23 janvier 2019).

Cette liste de catégories de personnels du secteur aérien pour lesquelles le choix est donné d'opter pour une vérification ordinaire ou une vérification renforcée des antécédents a été complétée par le règlement d'exécution n°2019/1583 du 25 septembre 2019 modifiant le règlement d'exécution (UE) n°2015/1998 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, en ce qui concerne les mesures de cybersécurité, qui a introduit une nouvelle catégorie qui ne faisait jusqu'alors l'objet d'aucune obligation dans le règlement d'exécution n°2015/1998 en matière de vérification des antécédents ou de contrôle préalable à l'embauche :

- les personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile (futur point 11.1.2-c du règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015, tel que modifié par le point 3 de l'annexe au règlement d'exécution n°2019/1583 du 25 septembre 2019).

En outre, le règlement d'exécution n°2019/1583 du 25 septembre 2019 introduit au 11.1.7 du règlement d'exécution (UE) n°2015/1998 une disposition prévoyant que les vérifications des antécédents devront faire l'objet d'un renouvellement à intervalles réguliers ne dépassant pas douze mois pour les vérifications renforcées des antécédents, ou trois ans pour les vérifications ordinaires des antécédents.

Il convient de mettre le droit national en conformité avec ces nouvelles obligations de la réglementation de l'Union européenne en matière de vérification des antécédents, insérées dans le règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015 par le règlement d'exécution n°2019/103 du 23 janvier 2019 et par le règlement d'exécution n°2019/1583 du 25 septembre 2019, et qui entreront en vigueur le 31 décembre 2021.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Ainsi que cela a été vu, dans le cadre de la modification du règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015 par le règlement d'exécution n°2019/103 du 23 janvier 2019, certaines

catégories de personnels du secteur aérien devront être soumises à une vérification renforcée de leurs antécédents à compter du 31 décembre 2021, cette vérification renforcée se distinguant de la vérification ordinaire par l'obligation de réaliser, en plus, une enquête administrative prenant en compte les informations des services de renseignement et toute autre information pertinente dont les autorités nationales disposent et estiment qu'elles peuvent présenter un intérêt pour apprécier l'aptitude d'une personne à exercer la fonction envisagée.

S'agissant des catégories de personnels qui devront être soumises à la réalisation d'une telle enquête administrative dans le cadre de la vérification renforcée de leurs antécédents :

- les personnes titulaires d'une carte d'identification de membre d'équipage, employées comme membres d'équipage par un transporteur aérien, permettant l'accès de ces personnes en zone de sûreté à accès réglementé : cette catégorie fait déjà l'objet d'enquêtes administratives réalisées dans le cadre de la procédure d'habilitation, définie par l'article L.6342-3 du code des transports s'agissant des « personnes ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aéroports » ;
- les personnes titulaires d'une carte d'identification aéroportuaire, permettant l'accès de ces personnes en zone de sûreté à accès réglementé : cette catégorie fait déjà l'objet d'enquêtes administratives réalisées dans le cadre de la procédure d'habilitation, définie par l'article L.6342-3 du code des transports s'agissant des « personnes ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aéroports » ;
- les personnes recrutées pour mettre en œuvre ou être responsables de la mise en œuvre de l'inspection/filtrage, du contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté dans une zone de sûreté à accès réglementé : cette catégorie fait déjà l'objet d'enquêtes administratives réalisées dans le cadre de la procédure d'habilitation définie par l'article L.6342-3 du code des transports et appliquée aux personnels effectuant des opérations d'inspection/filtrage, de contrôle d'accès ou d'autres contrôles de sûreté, comme prévu par les II, IV et V de l'article L.6342-4 du code des transports ;
- les instructeurs dispensant des formations en matière de sûreté de l'aviation civile : si certains instructeurs font déjà l'objet d'enquêtes administratives réalisées dans le cadre de la procédure d'habilitation, définie par l'article L.6342-3 du code des transports s'agissant de ceux « ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aéroports », ce n'est pas le cas de ceux qui n'ont pas besoin d'avoir accès à ces zones.

Il convient donc de créer dans le droit national une disposition soumettant cette catégorie de personnes à la réalisation d'enquêtes administratives ;

- les validateurs de sûreté aérienne de l'Union européenne : cette catégorie fait déjà l'objet d'enquêtes administratives réalisées dans le cadre de la procédure d'habilitation, définie par l'article L.6342-3 du code des transports s'agissant des « personnes ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aérodromes ainsi que celles ayant accès au fret, aux colis postaux ou au courrier postal, sécurisés par un agent habilité ou ayant fait l'objet de contrôles de sûreté par un chargeur connu et identifiés comme devant être acheminés par voie aérienne ».

S'agissant de la nouvelle catégorie de personnes créée dans le règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015 par le règlement d'exécution n°2019/1583 du 25 septembre 2019, à savoir les personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile, le choix est donné, ainsi que cela a été vu, à chaque Etat membre de soumettre cette catégorie soit à une vérification ordinaire, soit à une vérification renforcée des antécédents.

Au vu du risque que représentent la menace interne et les cybermenaces pour la sûreté de l'aviation civile, il a été décidé de soumettre ces personnes à une vérification renforcée de leurs antécédents. Il convient donc de créer dans le droit national une disposition soumettant cette catégorie de personnes à une telle vérification, notamment par la réalisation d'enquêtes administratives.

La mise en œuvre de cette exigence de vérification des antécédents, à travers la réalisation d'enquêtes administratives pour des catégories de personnes pour lesquelles ce n'est actuellement pas prévu, requiert l'intervention du législateur.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est de modifier le droit national pour soumettre au principe d'une vérification renforcée de leurs antécédents, notamment par la réalisation d'enquêtes administratives, deux nouvelles catégories de personnes :

- les instructeurs dispensant des formations en matière de sûreté de l'aviation civile ;

- les personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

Pour modifier le droit national en conséquence, le choix a été fait de se fonder sur l'article existant L.6342-3 du code des transports, relatif à la délivrance d'habilitations préfectorales, pour les raisons de cohérence suivantes :

- les futures dispositions sont relatives à la sûreté aéroportuaire, à l'instar des dispositions déjà existantes de l'article L. 6342-3 du code des transports ;
- les futures catégories de personnes visées sont susceptibles d'être déjà titulaires de l'habilitation prévue par cet article (au titre de l'accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aérodromes), et il convient d'éviter de superposer un nouveau dispositif d'habilitation à celui déjà existant.

L'enquête administrative préalable à la délivrance de l'habilitation prévue à l'article L.6342-3 du code des transports permet de réaliser les obligations prévues au b) et au d) du futur point 11.1.3 de l'annexe au règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015 qui définit la vérification renforcée des antécédents qui sera applicable aux instructeurs et aux personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile, à partir du 31 décembre 2021.

En outre, à partir de fin 2021, l'enquête d'habilitation sera complétée par un criblage régulier tous les six mois, réalisé par le service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) du ministère de l'intérieur. Ce criblage permettra de satisfaire à l'obligation de renouveler régulièrement à un intervalle ne dépassant pas 12 mois les vérifications renforcées des antécédents prévue par le futur point 11.1.7 de l'annexe au règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

La mise en œuvre de l'exigence de vérification des antécédents à travers la délivrance d'une habilitation implique une modification de l'article L.6342-3 du code des transports.

Les personnes actuellement mentionnées à cet article sont les personnes accédant aux zones de sûreté à accès règlementé des aéroports et les personnes qui accèdent à des éléments ayant vocation à être transportés par voie aérienne.

Il est donc nécessaire de modifier l'article L.6342-3 du code des transports pour élargir cette obligation d'habilitation aux instructeurs et aux personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile.

En outre, dans la mesure où ces dispositions seront applicables sur l'ensemble du territoire national, y compris en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre et Miquelon, cela implique la modification en conséquence des articles L. 6733-3, L. 6753-2, L. 6763-6, L. 6773-7 et L. 6783-7 du code des transports relatifs à ces collectivités.

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

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Le tableau ci-dessous expose les correspondances entre le règlement européen et le droit national :

<b>Vérification renforcée des antécédents au sens des futurs points 11.1.3 et 11.1.7 de l'annexe au règlement d'exécution n°2015/1998</b>	<b>Entité responsable de la mise en œuvre</b>	<b>Correspondance dans le droit national</b>
<p><b>Futur point 11.1.3 de l'annexe du règlement d'exécution n°2015/1998</b>  <i>a) établir l'identité de la personne sur la base de documents ;</i></p>	<p>Employeur</p>	<p>Article 11-5-5 de l'arrêté du 11 septembre 2013 relatif aux mesures de sûreté de l'aviation civile :</p> <p><i>En application de l'alinéa a du point 11.5.1 de l'annexe du règlement (UE) 2015/1998 susvisé et dans les conditions définies par les articles D-1, D-2, 11-1-1, 11-1-2 de la présente annexe, la vérification satisfaisante des antécédents d'un instructeur est assurée par son employeur, notamment par la délivrance de l'habilitation relevant de l'article L. 6342-3 du code des transports.</i></p>
<p><b>Futur point 11.1.3 de l'annexe du règlement d'exécution n°2015/1998</b>  <i>b) prendre en considération le casier judiciaire au cours des cinq dernières années ;</i></p>	<p>Service réalisant l'enquête administrative préalable à la délivrance de l'habilitation</p>	<p>Article L.6342-3 du code des transports : <i>La délivrance de cette habilitation est précédée d'une enquête administrative donnant lieu, le cas échéant, à consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire</i></p>
<p><b>Futur point 11.1.3 de l'annexe du règlement d'exécution n°2015/1998</b>  <i>c) prendre en considération les emplois, les études et les interruptions au cours des cinq dernières années</i></p>	<p>Employeur</p>	<p>Article 11-5-5 de l'arrêté du 11 septembre 2013 relatif aux mesures de sûreté de l'aviation civile :</p> <p><i>En application de l'alinéa a du point 11.5.1 de l'annexe du règlement (UE) 2015/1998 susvisé et dans les conditions définies par les articles D-1, D-2, 11-1-1, 11-1-2 de la présente annexe,</i></p>

		<i>la vérification satisfaisante des antécédents d'un instructeur est assurée par son employeur, notamment par la délivrance de l'habilitation relevant de l'article L. 6342-3 du code des transports.</i>
<p><b>Futur point 11.1.3 de l'annexe du règlement d'exécution n°2015/1998</b></p> <p><i>d) prendre en considération les informations des services de renseignement et toute autre information pertinente dont les autorités nationales compétentes disposent et estiment qu'elles peuvent présenter un intérêt pour apprécier l'aptitude d'une personne à exercer une fonction qui requiert une vérification renforcée de ses antécédents.</i></p>	<p>Service réalisant l'enquête administrative préalable à la délivrance de l'habilitation</p>	<p>Article L.6342-3 du code des transports : <i>La délivrance de cette habilitation est précédée d'une enquête administrative donnant lieu, le cas échéant, à consultation [...] des traitements automatisés de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales relevant des dispositions de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'exception des fichiers d'identification.</i></p>
<p><b>Futur point 11.1.7 de l'annexe du règlement d'exécution n°2015/1998</b></p> <p><i>b) un renouvellement à intervalles réguliers ne dépassant pas douze mois pour les vérifications renforcées des antécédents</i></p>	<p>Service réalisant le « criblage régulier » des personnes qui possèdent une habilitation</p>	<p>Pas de référence à ce stade</p> <p>Les modalités de mise en œuvre de cette obligation seront définies dans le courant de l'année 2021, avec la mise en place d'un « criblage » tous les 6 mois des personnes titulaires de l'habilitation prévue par l'article L.6342-3 du code des transports</p>



## 4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

### 4.2.1. Impacts sur les entreprises

Le présent article va avoir un impact sur les entreprises, en particulier celles qui vont être concernées par le fait que « *les personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile* » vont être soumises à l'habilitation prévue par l'article L.6342-3 du code des transports.

Sont en particulier concernés les exploitants d'aéroports et les compagnies aériennes qui emploient ces personnes, puisque ces entreprises pourraient être soumises à l'obligation de solliciter pour chacune d'elles, auprès des services préfectoraux, l'habilitation prévue par l'article L.6342-3 du code des transports, ainsi que son renouvellement à intervalle régulier (à terme, en 2021 : tous les six mois).

Cette obligation pourrait ainsi potentiellement concerner les exploitants des 77 aéroports français (par exemple le groupe ADP pour les aéroports parisiens) auxquels s'appliquent les normes de base commune définies par le règlement (CE) n°300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008, ainsi qu'une quarantaine de compagnies aériennes. Toutefois, cette obligation ne devrait pas s'appliquer à l'ensemble des opérateurs précités, puisque ne seront concernés que les opérateurs utilisant des données et systèmes critiques aux fins de la sûreté de l'aviation civile ; conformément au futur point 1.7.2 du règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015 tel que modifié par le règlement d'exécution n°2019/1583 du 25 septembre 2019, c'est aux opérateurs précités qu'il appartiendra de déterminer s'ils ont de tels données et systèmes critiques, étant précisé que tous ne seront pas concernés, notamment les plus petits.

Ainsi, au final, seuls les exploitants d'aéroports et les compagnies aériennes qui utilisent des données et systèmes critiques aux fins de la sûreté de l'aviation civile seront concernés par l'obligation de solliciter auprès des services préfectoraux, pour chacune des personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité à ces données et systèmes, l'habilitation prévue par l'article L. 6342-3 du code des transports ainsi que son renouvellement à intervalle régulier.

Cette procédure permettra aux entreprises concernées d'être mieux prémunies quant aux risques que sont susceptibles de représenter leurs employés affectés aux activités sensibles liées aux

droits d'administrateur ou aux accès aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile.

Il existe la possibilité que l'habilitation ne soit pas délivrée pour une ou plusieurs de ces personnes (en cas de problème détecté lors des enquêtes administratives) et donc que l'employeur soit contraint d'embaucher une autre personne pour traiter les données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile, ce qui aurait donc, dans cette hypothèse, un impact en terme de recrutement au sein de l'entreprise concernée.

#### **4.2.2. Impacts budgétaires**

Le présent article se traduira par un peu plus de temps travaillé pour les services d'enquête du ministère de l'intérieur, du fait de l'ajout de deux nouvelles catégories de personnels devant faire l'objet d'enquêtes administratives, mais son impact budgétaire sera très faible compte tenu du nombre marginal de personnes concernées au regard du très gros volume d'enquêtes réalisées chaque année par le ministère de l'intérieur.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La création de deux catégories de personnes supplémentaires soumises à la délivrance de l'habilitation prévue par l'article L.6342-3 du code des transports va se traduire par une augmentation du nombre d'enquêtes administratives devant être réalisées par les services compétents du ministère de l'intérieur.

240 000 habilitations au titre de l'article L.6342-3 du code des transports sont aujourd'hui actives, les services d'enquête traitant chaque année environ 100 000 demandes initiales et de renouvellement.

Il existe à ce jour environ 750 instructeurs dont une part dispose déjà de cette habilitation. L'impact sur l'activité des services d'enquête sera donc très réduit.

Pour ce qui concerne les personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile, l'absence de définition du champ des personnes visées rend difficile l'estimation de l'impact sur les services. Il est toutefois possible

d'affirmer qu'elles représenteront une part infime du total des personnes soumises à une obligation d'habilitation.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Le présent article concerne des professionnels en lien avec le secteur aérien (instructeurs dispensant des formations en matière de sûreté de l'aviation civile et personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile).

Conformément au présent article, les personnes concernées feront l'objet, pour celles pour lesquelles ce n'est pas encore le cas<sup>21</sup>, d'une enquête administrative donnant lieu, le cas échéant, à consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et des traitements automatisés de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales.

En cas de problème détecté lors de l'enquête administrative, l'habilitation ne sera pas délivrée à la personne concernée, qui ne pourra donc pas exercer l'activité sensible couverte par le présent article. Dans une telle hypothèse, chacun pour ce qui le concerne :

- la personne concernée ne pourrait pas dispenser des formations en matière de sûreté de l'aviation civile ;
- la personne concernée ne pourrait pas avoir des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile. En revanche, cela ne rendrait pas cette personne inemployable dans le secteur aérien, puisqu'elle pourrait toujours, le cas échéant, avoir un accès à d'autres systèmes liés au secteur aérien, comme les systèmes d'enregistrement des bagages par exemple.

---

<sup>21</sup> Certaines des personnes visées disposent déjà de l'habilitation prévue par l'article L.6342-3 du code des transports, s'agissant de celles qui sont concernées par les critères actuels de cet article, notamment celles ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aérodromes.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Aucun organisme ou instance ne doit être consulté sur ce projet d'article de loi.

Les instructeurs certifiés ont toutefois été informés de l'évolution à venir des modalités de vérification des antécédents les concernant à l'occasion d'un colloque dédié aux instructeurs organisé par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et qui s'est tenu le 13 juin 2019.

Il conviendra par ailleurs de procéder à la consultation des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution dans lesquelles des mesures d'application et d'adaptation sont prévues et de la Nouvelle-Calédonie.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions du projet présenté s'appliqueront à compter du 31 décembre 2021, date à laquelle les nouvelles obligations précitées du règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015 entreront en vigueur.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Ces dispositions seront applicables sur l'ensemble du territoire national, y compris en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre et Miquelon.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat viendra préciser quelles sont les personnes ayant des droits d'administrateur ou un accès non surveillé et illimité aux données et systèmes de technologies de l'information et de la communication critiques utilisés aux fins de la sûreté de l'aviation civile concernées par cette obligation d'habilitation.

Ce décret adaptera en outre les dispositions du code de l'aviation civile relatives à la vérification des antécédents, notamment pour ce qui concerne le fait que cette vérification ne relèvera plus uniquement de l'employeur (article R.213-4-5), mais également des services de l'Etat réalisant les enquêtes administratives s'agissant des vérifications renforcées des antécédents.

Enfin, il sera nécessaire de procéder à des adaptations en conséquence de l'arrêté du 11 septembre 2013 relatif aux mesures de sûreté de l'aviation civile.

## **Article 10 : Création de dispositions pénales sanctionnant l'intrusion en zone « côté piste » d'un aéroport**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

La sûreté de l'aviation civile se définit comme une combinaison de mesures, de moyens matériels et humains mis en œuvre en vue de prévenir les actes malveillants contre l'aviation civile, dont les motivations peuvent être très diverses (terrorisme, criminalité, activisme politique, folie individuelle d'un passager).

Dans l'Union européenne (UE), ont été instaurés, suite aux attentats du 11 septembre 2001, des règles et des normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation, ainsi que des mécanismes pour veiller à leur respect, qui s'appliquent à tous les Etats membres de l'UE.

Ainsi, les règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile ont été initialement fixées par le règlement (CE) n°2320/2002 du 16 décembre 2002, qui a par la suite été abrogé et remplacé par le règlement (CE) n°300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008, toujours en vigueur.

Le règlement n°300/2008 du 11 mars 2008 est complété au niveau européen par des textes d'exécution, notamment le règlement d'exécution (UE) n°2015/1998 du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

Chaque Etat membre décline ensuite ces normes dans son dispositif normatif national, des mesures plus strictes que les normes européennes pouvant être mises en œuvre au niveau national mais ne pouvant en aucun cas être moins strictes.

En droit national, les mesures de sûreté de l'aviation civile figurent, au niveau législatif, dans le code des transports (articles L.6341-1 et suivants) et, au niveau réglementaire, dans le code de l'aviation civile (notamment les articles R.213-1-1 et suivants) et dans des textes (arrêtés) pris pour leur application.

S'agissant spécifiquement des mesures de contrôle d'accès aéroportuaire, chaque aéroport est divisé en deux zones :

- le « côté ville », librement accessible sans titre ni autorisation particulière (parcs de stationnement, voiries extérieures, espaces à caractère commercial, zones d'accueil, banques d'enregistrement et salles de livraison bagages le cas échéant) ;
- le « côté piste », défini par le règlement n°300/2008 du 11 mars 2008 (article 3) comme « *l'aire de mouvement et la totalité ou une partie des terrains et des bâtiments adjacents d'un aéroport, dont l'accès est réglementé* ». On y retrouve des espaces tels que les salles d'embarquement, les passerelles, les pistes et zones de circulation de l'aéroport, les zones de tri des bagages au départ, les salles de livraison bagages le cas échéant, ainsi que des espaces dits de sûreté.

Le règlement n°300/2008 du 11 mars 2008 (point 1.2 - 1 de son annexe 1) prévoit que « *l'accès au côté piste est réglementé de manière à empêcher l'accès de personnes et de véhicules non autorisés à ces zones* ».

Les mesures relatives au contrôle d'accès au « côté piste » sont détaillées par le règlement d'exécution n°2015/1998 du 5 novembre 2015 (point 1.2.1 de son annexe), qui prévoit que « *l'accès au côté piste n'est autorisé qu'aux personnes et aux véhicules qui ont une raison légitime de s'y trouver (...). Toute personne doit être munie d'une autorisation pour se voir autoriser l'accès au côté piste* ».

En droit national, ces normes sont intégrées à l'article L.6342-2 du code des transports, qui prévoit que l'accès à la zone « côté piste » de l'aérodrome et la circulation dans cette zone sont soumis à autorisation, et à l'article R.213-3-2 du code de l'aviation civile qui dispose que l'autorisation d'accès au « côté piste » est délivrée par le préfet exerçant les pouvoirs de police sur l'aérodrome pour lequel l'autorisation est sollicitée, cette autorisation étant subordonnée à la justification d'une activité côté piste de l'aérodrome.

En matière de sanctions, conformément à l'article 21 du règlement n°300/2008 du 11 mars 2008, il appartient à chaque État membre de l'Union européenne de déterminer le régime de sanctions applicable aux violations des dispositions de ce règlement et de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application de ces sanctions. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

En droit national, des sanctions pénales sont prévues par l'article R. 282-3 (1°) du code de l'aviation civile, qui dispose que peut être punie de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe (135 euros) toute personne pénétrant à l'intérieur de la zone « côté piste » sans raison légitime de s'y trouver.

En outre, le droit national prévoit également des sanctions administratives : le fait d'accéder en zone « côté piste » sans être muni de l'autorisation d'accès requise est sanctionné, lorsque l'auteur du manquement est une personne physique, d'une amende administrative d'un montant maximal de 750 euros, en application des dispositions de l'article R. 217-3 (I-d) du code de l'aviation civile. L'autorisation d'accès peut également être suspendue. Enfin, le fait d'accéder à la zone « côté piste » avec l'autorisation d'accès, mais sans que celle-ci ne soit portée de façon apparente, est passible d'une amende administrative d'un montant de 150 euros.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Si le droit national contient des dispositions pénales visant à sanctionner les personnes qui pénétreraient à l'intérieur de la zone « côté piste » sans raison légitime de s'y trouver, ce type d'intrusion relève de la catégorie d'infractions la moins grave du système pénal, la contravention, le montant de l'amende encourue au regard de l'article R. 282-3 (1°) du code de l'aviation civile (amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe : 135 euros) s'avérant peu dissuasif.

Le montant de l'amende prévue par l'article R. 217-3 (I-d) du code de l'aviation civile en matière de sanctions administratives est sensiblement plus élevé (750 euros). Toutefois, le dispositif de sanctions administratives prévues par l'article R. 217-3 (I-d) du code de l'aviation civile est conçu, et proportionné, pour imposer aux agents titulaires d'une autorisation d'accès et dont l'activité requiert une présence quotidienne ou fréquente en zone « côté piste » de se munir de leur titre et de le rendre bien apparent en permanence afin de faciliter les contrôles. Il s'agit par exemple des personnels des assistants en escale chargés du fret et des bagages, des personnels chargés de l'avitaillement des aéronefs ou encore des personnels chargés de la maintenance des installations aéroportuaires.



En revanche, ce dispositif de sanctions administratives apparaît inadapté à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes dépourvues de toute autorisation d'accès et qui ont décidé d'une intrusion par effraction en zone « côté piste ».

En conséquence, le dispositif de sanctions prévues par le droit national apparaît ni proportionné, ni dissuasif, au regard des faibles sanctions encourues.

Depuis 2015, au moins 91 intrusions ont été relevées sur 39 aéroports différents<sup>22</sup>, dont les deux principales plateformes françaises, Paris - Charles de Gaulle et Paris - Orly.

Au-delà d'intrusions opérées par des individus isolés, des intrusions collectives en zone côté piste pour des motifs revendicatifs se multiplient depuis plusieurs années. Ainsi, récemment, des intrusions en zone « côté piste » pour de tels motifs ont eu lieu le 26 juin 2020 sur l'aéroport de Paris-Orly, le 3 octobre 2020 sur les aéroports de Paris-Roissy et de Bordeaux, et encore le 5 mars 2021 de nouveau sur l'aéroport de Paris-Roissy avec une action qui a conduit à la dégradation d'un avion de la compagnie *Air France*.

Ce phénomène récent tient à l'impact de telles actions, qui permettent aux auteurs de telles intrusions d'obtenir un large relai médiatique. Il tient aussi au fait que certains mouvements visent spécialement les aéroports dans le cadre de leurs revendications, comme l'illustre le mouvement « *marchons sur les aéroports le 3 octobre 2020* » lancé par des associations appelant à la diminution drastique du trafic aérien et à une reconversion du secteur aéronautique, et qui s'est traduit le 3 octobre 2020 par des intrusions en zone « côté piste » sur les aéroports de Paris-Roissy et de Bordeaux.

Ce type d'événements pour des motifs revendicatifs tend à se multiplier, phénomène rendu possible par le fait que les sanctions actuellement pratiquées pour une telle intrusion en zone « côté piste » ne s'avèrent pas dissuasives.

Par ailleurs, outre les considérations de sûreté, ces intrusions sont susceptibles de causer des accidents graves de personnes entraînant la mise en danger des auteurs eux-mêmes, des personnels de piste, ainsi que des passagers et personnels navigants présents dans les aéronefs circulant sur les pistes et les taxiways.

---

<sup>22</sup> Source : données de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) - août 2020.

Il ressort donc de l'ensemble de ces éléments que le droit français en matière de sanctions contre les intrusions en zone « côté piste » ne répond pas aux normes fixées par l'article 21 du règlement n°300/2008 du 11 mars 2008, qui exige que les sanctions applicables aux violations de ce règlement soient « effectives, proportionnées et dissuasives ».

Il est donc nécessaire, pour se conformer à l'article 21 du règlement n°300/2008 du 11 mars 2008, de renforcer le régime de sanctions applicables en la matière, étant précisé que le dispositif national de sûreté fait l'objet d'inspections de la Commission européenne (prochaine inspection programmée en janvier 2021) qui pourrait relever une déficience française dans ce domaine.

L'adoption d'un régime de sanctions pénales renforcées répondant aux exigences du règlement de l'Union européenne requiert l'intervention du législateur.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est de renforcer le dispositif sanctionnant les intrusions en zone « côté piste » d'un aéroport afin que le droit national soit conforme aux normes en matière de sanctions de l'article 21 du règlement n°300/2008 du 11 mars 2008 :

- des sanctions plus fortes et donc réellement dissuasives ;
- des sanctions qui restent proportionnées.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Il a été envisagé de modifier les dispositions pénales prévues par l'article R. 282-3 (1°) du code de l'aviation civile en maintenant le principe d'une peine contraventionnelle, mais en augmentant le montant de l'amende encourue en cas d'intrusion par une personne en zone « côté piste » sans raison légitime de s'y trouver. Toutefois, cette option, qui ne requiert pas l'intervention du législateur dans la mesure où les contraventions relèvent du domaine du règlement, ne permet pas de prévoir une amende d'un montant supérieur à 1 500 euros, conformément à l'article 131-13 du code pénal.

Il a également été envisagé la possibilité d'augmenter le montant de l'amende administrative prévue par l'article R. 217-3 (I-d) du code de l'aviation civile (750 euros). Néanmoins, ainsi que cela a été vu, ces mesures de sanctions administratives ont été conçues pour traiter de la situation des agents du secteur aérien plutôt que de celle des particuliers non professionnels qui s'introduiraient volontairement en zone « côté piste » sans aucune autorisation.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Dans un souci de cohérence avec les dispositions déjà existantes dans le code des transports s'agissant du régime de sanctions applicables aux intrusions en zone d'accès restreint d'un port, il a été préféré le renforcement des sanctions pénales pour punir l'intrusion délibérément non autorisée en zone « côté piste » d'un aéroport, en élevant cette infraction au niveau du délit.

A cette fin, l'option retenue consiste à créer, dans la partie législative du code des transports, un régime de sanctions pénales pour punir l'intrusion en zone « côté piste » d'un aéroport, en cohérence avec les dispositions de l'article L. 5336-10 de ce code, dans sa rédaction résultant de l'article 71 de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, qui prévoit que le fait de s'introduire ou tenter de s'introduire sans autorisation dans une zone d'accès restreint d'un port est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende (bientôt portée à 7 500 euros par le 4° de l'article 2 de l'ordonnance n° 2021-373 du 31 mars 2021 relative à la sûreté portuaire qui entrera en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022).

Afin de mieux dissuader l'intrusion des personnes non autorisées dans les zones « côté piste » des aérodromes et d'aligner le régime juridique des sanctions pénales en cas d'intrusion dans les zones d'accès restreint des ports et des aéroports, il a donc été choisi de créer un délit puni d'une peine d'emprisonnement de six mois et d'une amende de 7 500 euros pour sanctionner les intrusions dans les zones « côté piste » des aérodromes.

L'adoption de telles mesures créant un délit impose l'intervention du législateur.

Il est également prévu de doubler ces peines lorsque l'infraction est commise en réunion ou lorsqu'elle est précédée, accompagnée ou suivie d'un acte de destruction, de dégradation ou de détérioration. Ce choix, qui diffère sur ce point du régime de sanctions relatif à la sûreté des ports, se justifie par répétition récente des intrusions groupées en zone côté piste des aéroports. Ce choix de sanctions graduées en fonction des circonstances s'inspire du régime retenu pour sanctionner les intrusions dans les centrales nucléaires, créé dans le code de la défense par la

loi n° 2015-588 du 2 juin 2015. L'article L. 1333-13-12 du code de la défense prévoit ainsi que, constitue un délit puni d'une peine d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros, le fait de s'introduire, sans autorisation des autorités compétentes, à l'intérieur des locaux et des terrains clos délimités pour assurer la protection des installations nucléaires intéressant la dissuasion mentionnées à l'article L. 1411-1 ou des établissements ou des installations abritant des matières nucléaires dont la détention est soumise à l'autorisation mentionnée à l'article L. 1333-2.

Ce régime spécifique à la protection des centrales nucléaires, qui prévoit une échelle de peines plus sévères en fonction de circonstances aggravantes (notamment si l'infraction est commise en réunion, Cf. l'article L. 1333-13-14 du code de la défense), a permis de dissuader la répétition des intrusions pour des motifs revendicatifs qui se multipliaient jusqu'en 2015.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

###### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Le présent article crée dans la partie législative du code des transports des sanctions pénales pour punir l'intrusion en zone « côté piste » d'un aéroport, alors qu'une telle intrusion fait actuellement l'objet de sanctions pénales uniquement dans la partie réglementaire du code de l'aviation civile (contravention de la quatrième classe, conformément à l'article R. 282-3 du code de l'aviation civile), ainsi que sanctions administratives également dans la partie réglementaire du code de l'aviation civile (article R. 217-3).

Les sanctions pénales envisagées, portées au niveau du délit, prévoient de :

- punir de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le fait de s'introduire sans autorisation en zone côté piste d'un aéroport ;
- punir d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende cette infraction lorsqu'elle est commise en réunion et/ou lorsqu'elle est précédée, accompagnée ou suivie d'un acte de destruction, de dégradation ou de détérioration ;
- punir des mêmes peines la tentative des délits prévus aux deux alinéas précédents.

Ces mesures feraient l'objet d'une nouvelle sous-section, intitulée « sous-section 3 - Sûreté aéroportuaire » et insérée après la sous-section 2 de la section 2 du chapitre II (relatif aux dispositions pénales) du titre VII du livre III de la sixième partie du code des transports.

Il sera nécessaire à terme, pour prendre en compte cette évolution et rendre conforme la partie réglementaire du code de l'aviation civile avec les futures dispositions de la partie législative du code des transports, de modifier en conséquence les dispositions de l'article R. 282-3 (1°) du code de l'aviation civile, qui dispose actuellement que peut être punie de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe toute personne pénétrant à l'intérieur de la zone « côté piste » sans raison légitime de s'y trouver.

En outre, dans la mesure où ces dispositions seront applicables sur l'ensemble du territoire national, y compris en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre et Miquelon, cela implique en conséquence, dans le code des transports, la création de cinq nouveaux articles (L 6733-6, L. 6753-4, L. 6763-10, L. 6773-11 et L. 6783-14) et la modification des articles L. 6763-1 et L. 6773-1 et L. 6783-1 relatifs à ces collectivités.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Le dispositif retenu pour sanctionner pénalement les intrusions en zone « côté piste » d'un aéroport répondrait aux normes en matière de sanctions de l'article 21 du règlement n°300/2008 du 11 mars 2008 :

- des sanctions plus fortes et donc réellement dissuasives ;
- des sanctions qui restent proportionnées, étant en cohérence avec celles déjà prévues par l'article L. 5336-10 du code des transports s'agissant des sanctions pénales applicables en cas d'intrusion en zone d'accès restreint d'un port.

#### **4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Aux termes des articles R.213-3-1 et R.282-1 du code de l'aviation civile, relatifs au régime actuel de sanctions en cas d'intrusion en zone « côté piste », les infractions et manquements en la matière font l'objet de constats écrits dressés par les militaires de la gendarmerie, les fonctionnaires de la police nationale, les agents des douanes ainsi que par les fonctionnaires et

agents spécialement habilités et assermentés en application de l'article L. 6372-1 du code des transports.

La création de sanctions pénales au sein de la section 2 du chapitre II (relatif aux dispositions pénales) du titre VII du livre III de la sixième partie législative du code des transports, ferait que la constatation des infractions relèverait également de l'article L. 6372-1 précité du code des transports, qui prévoit : « *Sans préjudice de la compétence reconnue à d'autres fonctionnaires et aux militaires de la gendarmerie par les lois et règlements en vigueur, les infractions aux dispositions du chapitre Ier et du chapitre II du présent titre peuvent être constatées par des procès-verbaux dressés par tous agents civils et militaires habilités à cet effet et assermentés* ».

Ce serait sans changement pour les militaires de la gendarmerie, les fonctionnaires de la police nationale, ainsi que pour les agents des douanes, qui constatent les manquements au titre du régime actuel de sanctions administratives et qui seraient chargés de constater les infractions au titre du futur régime de sanctions pénales.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Le présent article n'a aucun impact sur les particuliers, à l'exception de ceux qui, de façon isolée ou en groupe, s'introduiraient ou tenteraient de s'introduire sans autorisation en zone « côté piste » d'un aéroport. Les sanctions pénales créées pourraient en effet s'appliquer à ces particuliers.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Aucune autre consultation obligatoire n'était nécessaire dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif retenu.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions de la loi entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la république française.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Le présent article s'appliquera sur tout le territoire de la France sera applicable sur l'ensemble du territoire national, y compris en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre et Miquelon.

### **5.2.3. Textes d'application**

Le projet de loi ne renvoie à aucun texte d'application.

## **Article 11 : Constatation d’infractions par les agents des organismes habilités ou les personnes habilitées à l’effet d’exercer des missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs**

### **1. ETAT DES LIEUX**

Le ministre chargé de l’aviation civile définit comment des personnes extérieures à l’administration ou des agents d’un organisme habilité peuvent exercer des missions de contrôles au sol et à bord des aéronefs, par arrêtés pris au titre des dispositions des articles L.6221-4 du code des transports et R.133-5 du code de l’aviation civile.

Ces personnes et ces organismes surveillent l’application des exigences techniques applicables conformément aux dispositions du règlement (UE) 2018/1139 du Parlement et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l’aviation civile et instituant une Agence de l’Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) no 2111/2005, (CE) no 1008/2008, (UE) no 996/2010, (UE) no 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) no 552/2004 et (CE) no 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) no 3922/91 du Conseil ainsi que des règlements pris pour son application.

L’article L.6142-1 du code des transports prévoit que des personnes, outre les officiers de police judiciaire, sont chargées, dans des conditions définies par décret en conseil d’Etat, de constater les infractions prévues par les dispositions du livre 1<sup>er</sup> de la sixième partie « aviation civile » du code des transports. Parmi ces personnes figurent notamment les personnels navigants effectuant des contrôles en vol pour le compte de l’administration. En revanche, ces dispositions ne concernent pas les agents des organismes habilités ni l’ensemble des personnes habilitées à l’effet d’exercer des missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs. Ainsi, en l’état du dispositif législatif, ces personnes qui exercent des fonctions de contrôles au sol et à bord des aéronefs ne sont pas en mesure de constater d’infractions car elles ne peuvent être ni assermentés ni commissionnés à cette fin.

Ceci concerne en particulier les agents de la société OSAC (organisme pour la sécurité de l’aviation civile), organisme habilité par le ministre chargé de l’aviation civile, par arrêté du 26 juillet 2016, qui effectue la surveillance dans le domaine de la sécurité aérienne des 9 900 aéronefs français en état de vol, des 390 ateliers de maintenance, des 200 organismes de production d’aéronefs ou de pièces d’aéronefs, des 35 organismes de formations des



mécaniciens aéronautiques, des 220 organismes chargé de gestion du maintien de navigabilité des aéronefs, ces organismes étant basés sur le territoire français, et de 8 500 mécaniciens détenant une licence de maintenance délivrés par OSAC. OSAC emploie 150 inspecteurs de surveillance.

## **2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'article L. 6142-1 du code des transports doit être complété pour intégrer, dans la liste des personnes pouvant être commissionnées et assermentées aux fins de constater les infractions prévues au livre I et livre II par renvoi d'un article du livre II de la sixième partie « aviation civile » de la partie législative du code des transports, les agents des organismes habilités ou les personnes habilitées en vertu de l'article L. 6221-4 du code des transports.

### **2.2. OBJECTIF POURSUIVI**

L'objectif de la mesure envisagée est de permettre que les agents des organismes ou les personnes que le ministre chargé de l'aviation civile habilite à l'effet d'exercer les missions de contrôle au sol et à bord des aéronefs puissent constater des infractions aux règles de sécurité aérienne dont ils assurent la surveillance.

Ceci permettra d'améliorer l'efficacité du dispositif de sanctions que les Etats membres doivent mettre en place aux termes des dispositions de l'article 131 du règlement (UE) n°2018/1139, et contribuer à maintenir un haut niveau de sécurité de l'aviation civile.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTION NON RETENUE : MAINTIEN DU DISPOSITIF ACTUEL**

Actuellement, des personnes chargées des contrôles au sol ou à bord des aéronefs peuvent constater des manquements aux règles de sécurité aérienne applicable, et dans certains cas, suspendre la validité de certains documents, ayant pour effet d'interdire de vol un aéronef ou de suspendre l'activité d'un organisme de maintenance des aéronefs. Elles ne peuvent

cependant pas établir de procès-verbal d'infraction permettant de déclencher, lorsque c'est justifié, un processus de sanction administrative.

Sur la base des constats qu'ils communiquent aux trois agents de l'Etat commissionnés et assermentés<sup>23</sup>, ces derniers peuvent relever des infractions à des fins de sanctions. Cependant, ce processus crée des délais et une lourdeur administrative liée à la transmission des dossiers. Par ailleurs, les agents de l'Etat commissionnés et assermentés n'étant pas eux-mêmes sur le terrain pour faire les constats, un certain nombre de dossiers ne peuvent finalement pas être traités en tant qu'infractions. Ainsi, seuls les cas où les infractions se matérialisent par des preuves écrites dans des documents requis réglementairement peuvent actuellement être transmis aux agents assermentés de l'État pour relevé d'infraction. Les manquements dont la constatation est impossible en dehors d'une présence physique sur site échappent donc aujourd'hui à ce processus. Il est estimé que plus de 80% des manquements sont de ce fait aujourd'hui impossibles à constater. Ainsi, le maintien de la situation actuelle ne serait pas satisfaisant, car faisant perdurer un dispositif qui ne permet pas de relever et sanctionner efficacement un certain nombre d'infraction aux règles permettant d'assurer la sécurité aérienne.

### **3.2. OPTION RETENUE : METTRE À JOUR LA LISTE DES PERSONNES AUTORISÉES À RELEVER DES INFRACTIONS DANS L'ARTICLE L.6142-1 DU CODE DES TRANSPORTS**

L'ajout des agents des organismes et des personnes que le ministre habilite au dispositif de commissionnement et d'assermentation permettra à ces personnes, lorsqu'elles relèvent une non-conformité de sécurité aux règlements européens cités traitant de la navigabilité des aéronefs, puissent en plus du traitement de ces constats de sécurité qu'elles assurent déjà, à relever, le cas échéant, les infractions correspondantes, et enclencher un processus de sanction administrative.

---

<sup>23</sup> A ce jour 484 agents de la DGAC sont commissionnés pour le constat des infractions et manquements au code des transports et au code de l'aviation civile.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La mesure envisagée consiste à modifier l'article L. 6142-1 du code des transports.

### **4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La mesure envisagée permet d'améliorer l'efficacité du processus administratif, car elle permettra aux personnes qui sont au plus proche du terrain d'être assermentées et commissionnées en vue de relever des infractions. Il ne sera ainsi plus nécessaire que les dossiers d'infraction potentielle soient transmis à d'autres agents pour établir les procès-verbaux.

Dans le cas d'OSAC, une centaine d'inspecteurs surveillent environ 900 organismes ainsi que 9 000 aéronefs environ sur lesquels interviennent des mécaniciens indépendants hors structure agréée.

Aujourd'hui, trois agents assermentés de l'Etat relèvent les infractions. Avec la possibilité d'assermentation des personnels d'OSAC, ceux-ci pourront relever eux-mêmes les infractions sur le terrain.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Aucune consultation obligatoire n'était nécessaire dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif retenu.

Toutefois, l'organisme OSAC, actuellement habilité à exercer des missions de contrôles dans le domaine de la sécurité aérienne par arrêté, a été consulté, et est favorable à une telle évolution.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions de l'ordonnance entrent en vigueur le lendemain de leur publication au journal officiel de la République française.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Ce dispositif s'applique également dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises. Il n'a pas été identifié de besoin d'adaptation pour l'une ou plusieurs de ces collectivités.

### **5.2.3. Textes d'application**

Ces dispositions législatives ne nécessitent aucun texte d'application.

## Article 12 : Renforcement du dispositif de sanction des passagers indisciplinés (PAXI)

### 1. ÉTAT DES LIEUX

#### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'annexe 17 de l'OACI définit le passager perturbateur (couramment appelé « passager indiscipliné », voire « PAXI » dans le transport français comme : « Passager qui ne respecte pas les règles de conduite à un aéroport ou à bord d'un aéronef ou qui ne suit pas les instructions du personnel de l'aéroport ou des membres de l'équipage et perturbe de ce fait le bon ordre et la discipline à l'aéroport ou à bord de l'aéronef.

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

Les incidents liés aux comportements de certains passagers à bord des aéronefs connaissent un accroissement préoccupant. De tels incidents font en effet peser sur les autres passagers et sur l'efficacité opérationnelle des personnels du transport aérien une menace dont il importe de se prémunir.

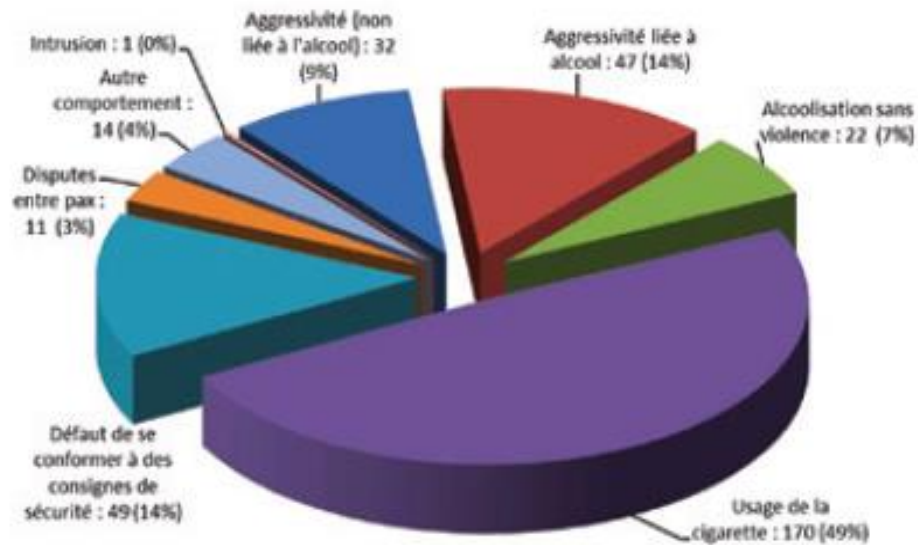


Nombre de notifications par an et taux par million de vols.

(Données AESA)

Ils sont en outre de nature à compromettre le bon déroulement des vols et à porter atteinte à la sécurité du transport aérien.

En France, pour l'année 2017, la typologie des cas d'événements PAXI peut être décrite comme suit



*Classification des événements présents dans les 299 notifications en 2017*

Plusieurs initiatives ont été initiées au niveau international (à l'OACI avec la révision de la convention de Tokyo<sup>24</sup> par le protocole de Montréal du 4 avril 2014 en cours de ratification par la France), européen (sujet intégré par l'agence européenne de la sécurité aérienne) et de l'association internationale du transport aérien (IATA).

Ces initiatives sont cependant insuffisantes. La réponse du droit pénal français est de même incomplète et ne tient pas compte de la spécificité des actes commis à l'intérieur d'un aéronef qui constitue un huis clos transportant plusieurs centaines de passagers en ne ciblant que les cas les plus graves.

## 1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

S'agissant de l'institution d'un régime pénal spécial créant des délits et des peines, l'article 34 de la Constitution impose de recourir à la loi. Il en est de même s'agissant d'un régime de sanction administrative qui pourrait avoir des effets sur la liberté d'aller et de venir des individus et sur la liberté contractuelle.

---

<sup>24</sup> La convention de Tokyo établit en 1963 les procédures en cas d'infractions aux lois pénales ou d'actes qui, constituant ou non des infractions, peuvent compromettre la sécurité de l'aéronef, de personnes ou de biens à bord.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Selon les choix qui seront retenus lors des échanges interministériels et avec la profession, et compte tenu de la volonté du Gouvernement d'instituer un régime de sanction dissuasif et pouvant potentiellement porter atteinte à la liberté d'aller et de venir et à la liberté contractuelle dans le cadre d'un dispositif d'interdiction de vol qui pourrait être assimilé à celui des interdictions de stade, il y a lieu d'en passer par la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'habilitation à légiférer par ordonnance proposée aura pour objet de s'engager dans la prise en compte du risque formalisé par l'AESA en renforçant le dispositif visant à sanctionner les comportements perturbateurs dans le transport aérien.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

L'option de ne pas instituer de régime spécifique de répression des infractions pouvant impacter la sécurité d'un aéronef a été envisagée.

Néanmoins, les réflexions qui ont été conduites au sein de l'Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne (AESA ou « EASA » en anglais) sur ce thème ont parfaitement démontré l'importance de créer ce régime spécifique afin de le rendre suffisamment dissuasif et visible<sup>25</sup>.

Un des constats partagés par différents acteurs (compagnies aériennes, personnels navigants), est la lenteur et le caractère parfois faiblement dissuasif de la réponse pénale pour les manquements de gravité intermédiaire imputables aux passagers indisciplinés.

---

<sup>25</sup> <https://www.easa.europa.eu/notonmyflight>

<https://www.easa.europa.eu/unruly-passengers-campaign-get-involved>

[https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EPAS\\_2019-2023%20final.pdf](https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EPAS_2019-2023%20final.pdf) page 71

Pour autant ces faits ne doivent pas rester impunis dès lors :

- qu'ils induisent des retards et des coûts pour les transporteurs et les passagers ;
- qu'ils entravent le bon déroulement de la mission des équipages dont la responsabilité première est d'assurer la sécurité du vol et le bien-être des passagers ;
- qu'une infraction au départ mineure peut, par ricochet, induire des conséquences sérieuses en détournant l'attention des équipages au détriment de leur mission fondamentale.

Quatre types de manquements susceptibles de porter atteinte au bon déroulement du vol ont été identifiés par ces différents acteurs :

- L'utilisation d'un appareil électronique et/ou électrique interdite pendant une phase ou la totalité du vol, suivant les consignes du personnel navigant.
- La méconnaissance de l'interdiction de fumer à bord ;
- L'entrave exercée par un passager à l'exercice des missions de sécurité des personnels navigants ;
- Le refus par un passager de se conformer à une instruction de sécurité donnée par le personnel de bord (cabine ou pilotes) ;

Ces manquements pour lesquels la réponse pénale est soit absente en droit, soit inopérante en fait pourraient être plus efficacement réprimés si un régime de sanctions plus souple, rapide et efficace leur était applicable. Il est donc proposé de mettre en place outre des sanctions pénales, un régime innovant, pour le domaine du transport aérien, de sanctions administratives.

Ainsi des mesures permettant d'exclure du transport aérien les personnes commettant certaines infractions ont un effet dissuasif supérieur, ce que confirme l'expérience de certaines compagnies qui appliquent des mécanismes de « liste noire » de passagers mais qui se limitent nécessairement à la possibilité de faire appel à ces seules compagnies. De telles listes ne sont donc pas, à elles-seules, suffisamment dissuasives dès lors qu'il est possible de simplement faire appel à un autre transporteur.



### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Les travaux actuellement menés tendent à prévoir un régime mixte avec des sanctions pénales pour les infractions les plus graves ou une aggravation des sanctions pénales existantes lorsque les actes incriminés impactent la sécurité du vol et des sanctions administratives pour les autres. Le partage entre ces deux régimes devra faire l'objet de consultations interministérielles.

Il n'existe pas à ce stade de dispositions spécifiques traitant de manière globale des comportements indisciplinés de passagers aériens qui sont susceptibles de compromettre le bon déroulement des vols et, plus globalement, de porter atteinte à la sécurité du transport aérien. La réponse pénale est certes fondamentale, mais pour des raisons d'efficacité, doit se limiter à la répression des faits les plus graves. Pour ce type d'infractions, est envisagé un dispositif pénal plus spécifique que celui existant, tenant compte du caractère majeur du risque d'atteinte à la sécurité du vol. Ainsi un régime proche de celui instauré par la loi n° 93-1282 du 6 décembre 1993 relative à la sécurité des manifestations sportives qui a mis en place une sanction « d'interdiction de stade » pourrait être institué.

Lorsque les faits commis par des passagers indisciplinés portent une atteinte moins importante à la sécurité du vol, il apparaît plus efficace de créer un régime de sanctions administratives répondant aux garanties légales et jurisprudentielles notamment en ce qui concerne le caractère contradictoire de la procédure.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants :

- Formation des personnels des compagnies aériennes ;
- Formation des forces de sécurité.

Néanmoins l'impact sera minime car les personnels des compagnies aériennes consacrent déjà du temps à l'appréhension de ces menaces, à travers des formations ou la prise en compte de

consignes opérationnelles de leur compagnie ou de recommandations de la DGAC (guide PAXI)<sup>26</sup>.

## **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

Le Gouvernement souhaite recourir à une habilitation à légiférer par ordonnance car le phénomène auquel il est tenté de répondre nécessite un travail interministériel impliquant de nombreux acteurs de la sécurité du transport aérien, de la police, de la gendarmerie, de la justice.

Le délai de huit mois proposé, alors que les discussions sont déjà engagées, ne paraît pas excessif au regard de l'enjeu auquel le Gouvernement souhaite faire face.

---

<sup>26</sup> [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide\\_passagers\\_indisciplines\\_perturbateurs.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide_passagers_indisciplines_perturbateurs.pdf)

## **CHAPITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS TERRESTRES ET MARINS**

### **Articles 13, 14, 15 : Articles relatifs à la transposition de la directive 2019/520 du 19 mars 2020 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le télépéage permet aux usagers d'une autoroute ou d'un ouvrage routier soumis à péage de franchir une gare de péage sur une file dédiée, sans avoir à s'arrêter pour s'acquitter du péage. Il nécessite l'emport d'un équipement électronique embarqué, qui interagit avec le système électronique de la gare de péage.

En France<sup>27</sup>, le recours au télépéage représente en 2019, 50,3% des transactions pour les véhicules légers (VL) et 94,4 % des transactions pour les poids lourds (PL). Le nombre total de transactions réalisées ainsi par télépéage s'élève à 918 millions de transactions (dont 732 pour les VL et 186 pour les PL). Le nombre d'abonnés aux dispositifs de télépéage atteint en 2019 près de 11 millions d'abonnés :

- 10 250 000 abonnés VL (« liber-T ») ;
- 926 000 abonnés PL (« TIS-PL »).

Le télépéage fait intervenir trois acteurs : l'utilisateur de la route, l'exploitant de la route (désigné dans les articles du projet de loi comme le percepteur de péage, selon la terminologie communautaire, reprise dans le code de la voirie routière lors du précédent exercice de transposition) et le prestataire de service de télépéage qui assure l'interface entre l'utilisateur et l'exploitant (mise à disposition de l'équipement électronique embarqué, facturation et collecte

---

<sup>27</sup> Les données ci-après proviennent de l'Association des sociétés françaises d'autoroute (ASFA)

du péage, ensuite reversé à l'exploitant). Il repose sur l'interopérabilité des systèmes des exploitants et des prestataires de services de télépéage.

Au niveau communautaire, le télépéage a d'abord été régi par la directive 2004/52/CE du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage dans la Communauté. Les dispositions de la directive, d'une part, visaient à assurer l'interopérabilité des systèmes de télépéage dans la Communauté, en prescrivant des normes quant aux solutions technologiques à utiliser, et, d'autre part, prévoyaient la mise en place d'un service européen de télépéage, dont la directive précisait qu'il était complémentaire par rapport aux services nationaux de télépéage des Etats membres.

Par la suite, sur la base de la directive précitée, la Commission a adopté la décision 2009/750 relative à la définition du service européen de télépéage et à ses aspects techniques. La décision précise quels sont les droits et obligations des acteurs du service européen de télépéage.

La directive 2004/52 a été transposée (et la décision de 2009 précisée) en droit interne :

- A la section 1 du chapitre X du titre Ier du code de la voirie routière (parties L et R) ;
- Dans différents textes réglementaires non codifiés dans le code de la voirie routière (cf infra).

La Commission européenne a constaté, après un dizaine d'années de mise en œuvre de la directive télépéage, que même si un certain degré d'interopérabilité avait été atteint, il était souhaitable de modifier certains aspects de la directive afin de renforcer l'interopérabilité des systèmes de télépéage.

Elle a ainsi adopté la directive 2019/520 du 19 mars 2019 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange transfrontière d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union abroge la directive 2004/52 à compter du 20 octobre 2021. Elle contient deux séries de dispositions.

La première série de dispositions, quantitativement la plus importante (Chapitres I à VII de la directive) concerne l'interopérabilité des systèmes de télépéage et la définition du service européen de télépéage. Ces dispositions ont le même objet que la directive 2004/52 et la décision 2009/750 ; elles apportent des modifications d'ordre technique au dispositif défini par ces deux textes mais elles n'en bouleversent pas l'économie. Ainsi, l'une des principales modifications apportées par la directive 2019/520 est de « remonter » à son niveau la plupart des dispositions qui figuraient dans la décision 2004/750, ce qui explique que le volume de

dispositions contenues dans la directive 2019/520 soit largement supérieure à celui de sa prédécesseuse alors même que l'économie du dispositif reste sensiblement identique.

La seconde série dispositions vise à renforcer la lutte contre la fraude en facilitant l'échange transfrontalière d'informations sur les véhicules et propriétaires fraudeurs. Ces dispositions figurent au chapitre VIII de la directive. Elles s'inspirent très largement de celles de la directive 2015/413 du 11 mars 2015 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière, les deux directives étant rédigées en des termes quasi identiques.

L'objet des articles 13, 14, 15 et 16 est de transposer celles des dispositions de la directive 2019/520 dont la transposition nécessite des dispositions de nature législative, étant précisé que la date limite de transposition est le 19 octobre 2021.

## **1.2. CADRE CONVENTIONNEL**

L'objet de ces articles est de transposer la directive 2019/520 du 19 mars 2020 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier et facilitant l'échange d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **- Articles 13 et 15**

L'article 13 modifie la section 1 du chapitre X du titre I er du code de la voirie routière, afin d'apporter les modifications rendues nécessaire par la directive 2019/520 et de préciser certaines dispositions. L'article 15 modifie le code des transports, en introduisant des dispositions miroirs de celles introduites dans le code de la voirie routière par l'article 13.

L'article L. 119-2 actuellement en vigueur dispose que le service européen de télépéage « concerne » les paiements effectués par les usagers du réseau routier au moyen d'un équipement électronique embarqué. Cette définition du service européen de télépéage (ci-après : « SET ») apparaît perfectible, car elle semble réduire le service européen de télépéage au moyen de paiement que serait l'équipement électronique embarqué, ce qui est réducteur et en partie inexact. En effet, si l'équipement embarqué permet la détection d'un véhicule (et indirectement, le calcul du péage dû), il ne constitue pas pour autant constituer un moyen de

paiement. L'évolution des technologies rend en outre cette définition incomplète puisque la détection du véhicule peut être effectuée par le biais de la reconnaissance automatique de la plaque d'immatriculation, ce que consacre la directive 2019/520 (cf. la définition du « système de télépéage routier »).

L'article 13 clarifie l'article L. 119-2 en définissant le service européen de télépéage comme le service de péage proposé aux usagers du domaine public routier par des prestataires enregistrés en tant que prestataires du service européen de télépéage. La définition du SET renverra donc à un élément matériel (le service de péage) et organique (le prestataire de ce service, qui doit être un prestataire enregistré en tant que prestataire du SET). La notion de service de péage sera définie dans un décret d'application comme étant un ensemble de prestations comprenant la mise à disposition d'un équipement embarqué, sauf recours à la reconnaissance automatique de la plaque d'immatriculation, et la collecte du péage auprès des usagers puis son reversement auprès des exploitants.

La définition proposée étend également le champ d'application du SET aux transbordeurs, qui sont d'après la directive 2019/520 une composante du service européen de télépéage.

L'article 13 propose également de réécrire l'article L. 119-4 actuel du code de la voirie routière, qui deviendra le L. 119-3 en application du présent projet de loi, relatif aux principaux droits et obligations des acteurs du SET, afin de tenir compte de plusieurs évolutions apportées par la directive 2019/520. Les principales dispositions de cet article L. 119-3 sont les suivantes.

Le I reprend les dispositions actuelles du I du L. 119-4 selon lesquelles seules les personnes enregistrées en qualité de prestataire du service européen de télépéage dans l'État membre de l'Union européenne où ils sont établis peuvent exercer leur activité en France.

En second lieu, le II de l'article précise les principales obligations des prestataires du service européen de télépéage et des percepteurs de péage. La directive 2019/520 apportant peu de modifications à l'architecture globale des obligations à la charge des prestataires du SET et des percepteurs de péage, le II reprend les obligations du II actuel du L. 119-3. La principale modification est l'ajout, pour les percepteurs de péage, de l'obligation de déterminer de manière transparente et non discriminatoire la méthode selon laquelle ils fixent la rémunération des prestataires du SET (transposition des dispositions du 2 de l'article 7 de la directive 2019/520, qui auparavant figuraient dans la décision 2009/750)

En troisième lieu, est introduit, au III du L. 119-3, pour les percepteurs de péage (c'est-à-dire les exploitants d'autoroute et d'ouvrage) le droit d'obtenir des prestataires de service de péage les données nécessaires à l'identification des auteurs d'une infraction consistant dans le défaut de paiement du péage dû.

En l'état actuel du droit, les percepteurs de péage, lorsqu'ils constatent un défaut de paiement, peuvent interroger le système d'immatriculation des véhicules (SIV), sur le fondement du 14° de l'article L. 330-2 du code de la route, afin d'identifier le propriétaire du véhicule passé en gare de péage sans qu'un paiement ait ensuite été effectué. Les percepteurs de péage peuvent ensuite déclencher la procédure transactionnelle défini à l'article 529-6 du code de procédure pénale afin de recouvrer le montant du péage.

La disposition introduite au III du L. 119-3 permettra aux percepteurs de péage d'interroger les prestataires de service péage, sans nécessairement devoir interroger le SIV. Elle transpose le 8 de l'article 5 de la directive 2019/520. Cette disposition est de nature législative, eu égard à ses effets sur la protection des données personnelles.

Enfin le IV de l'article L. 119-3 qui résultera du présent projet de loi reprend les dispositions actuelles du IV du L. 119-4.

L'article 13 introduit également un article L. 119-4, par lequel est confié à l'Autorité de régulation des transports (ci-après : l'ART) un triple rôle dans le fonctionnement du service européen de télépéage : l'exercice d'une mission de conciliation entre les percepteurs de péage et les prestataires du service européen de télépéage (article 11 et 12 de la directive 2019/520), l'enregistrement des prestataires du service européen de télépéage (article 4 de la directive), et la tenue du registre électronique du service européen de télépéage (article 21 de la directive).

Ses trois missions existaient déjà dans le dispositif issu de la directive 2004/52/CE et de la décision 2009/750 CE. La mission de conciliation était exercée par la commission de conciliation du télépéage, instituée par le décret 2012-645 du 3 mai 2012, jusqu'à sa suppression par le décret n° 2019-1362 du 16 décembre 2019 tandis que l'enregistrement des prestataires du service européen et la tenue du registre électronique du service européen de télépéage sont actuellement assurés par les services du ministère des transports.

Or, ces trois missions se rattachent à une mission de régulation du marché du télépéage :

- la mission de conciliation vise à s’assurer que les prestataires du service européen de télépéage ne subissent pas de discrimination, dans les conditions (commerciales, tarifaires, techniques...) qui leurs sont proposées par les percepteurs de péage, qu’il s’agisse de prestataires cherchant à entrer sur le marché ou de prestataires exerçant déjà leur activité sur le marché français ;
- l’enregistrement des prestataires du service européen de télépéage dans un Etat membre de l’Union Européenne, dont la finalité est de vérifier que les prestataires respectent des conditions de capacité financière et technique et d’honorabilité, est une condition juridiquement nécessaire pour que ces prestataires puissent proposer leurs services dans les différents Etats membres ;
- le registre électronique national recensant les différents secteurs du SET et les prestataires du SET enregistrés en France met à disposition des entrants potentiels les informations nécessaires pour préparer leur entrée sur le marché français.

Il est par conséquent proposé de confier ces missions à l’ART, en complément de celles qu’elle exerce déjà sur le secteur autoroutier, notamment en matière de régulation de tarifs de péage. Cet élargissement du rôle de l’ART nécessite des dispositions de nature législative.

Enfin, l’article 13 crée un article L. 119-5, qui confère à l’Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements compétents en matière de mobilité et de transports publics ou affectataires d’une dépendance du domaine public routier le droit d’obtenir des prestataires de services de péage des données de trafic pour les besoins des politiques publiques dont elles sont responsables. Cette disposition transpose le 2 de l’article 14 de la directive.

- Article 14

L’article 14 modifie l’article L. 330-2 du code de la route, afin de permettre aux autorités publiques françaises de transmettre aux autorités de l’Union européenne les données permettant d’identifier les auteurs français d’une infraction, tenant dans l’absence de paiement du péage, commise dans un Etat de l’UE. Cette modification constituera la base législative permettant de transposer le chapitre VIII de la directive.



### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La directive 2019/520 définit le cadre juridique du télépéage. Sa transposition laissait par conséquent peu de marge manœuvre quant au choix des options, si ce n'est de répartir entre les niveaux législatif et réglementaire les dispositions de transposition, en évitant de surcharger inutilement le niveau législatif afin de conserver ainsi une certaine souplesse dans l'adaptation du cadre juridique du télépéage si celui-ci était amené à évoluer du fait de changements dans les circonstances de droit (nouvelle directive) ou de fait.

S'agissant de la mission de conciliation entre les percepteurs de péage et les prestataires du SET, une option possible aurait été de créer une nouvelle commission dédiée à cette mission. Cependant, cette option aurait été contraire à la politique de simplification administrative poursuivie par le Gouvernement.

S'agissant des missions d'enregistrement des prestataires du SET et de tenue du registre électronique nationale, une option possible aurait été de maintenir cette mission dans le champ de compétence du ministre des transports, ou de les confier à un autre organisme, comme par exemple le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Cependant, ces missions sont liées à une mission de régulation plus globale du marché du télépéage, ce qui justifie qu'elles soient confiées à l'ART.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

##### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Les impacts sur l'ordre juridique sont limités. En effet, la directive 2019/520 ne modifient pas significativement l'économie du dispositif actuel régissant le service européen du télépéage. Par conséquent, les présentes dispositions législatives ne bouleversent pas l'agencement des droits et obligations des différents acteurs du système européen de télépéage. Outre le toilettage

des textes ou le rôle confié à l'ART, les principales modifications sont, ainsi qu'il a été vu ci-dessus, le renforcement de lutte contre les infractions commises par les usagers français à l'étranger, la possibilité pour les percepteurs de péage d'obtenir les données nécessaires à l'identification des auteurs d'une infraction consistant dans le défaut de paiement du péage dû.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Ces articles permettent la transposition de la directive 2019/520.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

Les principales entreprises concernées se décomposent en trois catégories :

- les sociétés concessionnaires d'autoroutes ou percepteurs de péage au sens de la présente directive ;
- les prestataires du service européen de télépéage, les trois sociétés ci-après étant actuellement enregistrées en France :
  - Société Axxès : Arrêté du 21 décembre 2015 publié au Bulletin Officiel du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie n°2015-24 du 10 janvier 2016 ;
  - Société Total Marketing Services : Arrêté du 25 février 2016 publié au Bulletin Officiel du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer n°2016-5 du 25 février 2016 ;
  - Société Eurotoll : Arrêté du 10 juin 2016 publié au Bulletin Officiel du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer n°2016\_12 du 10 juillet 2016.
- les usagers, c'est-à-dire, s'agissant du service européen de transport, les entreprises de transport (et sachant qu'à peu près 95% % des poids lourds en France sont aujourd'hui équipés de badges de télépéage). En effet, en France, aujourd'hui, le service européen de télépéage concerne uniquement le transport de marchandises par poids lourds, les entreprises prestataires du service européen de télépéage ne s'étant pas positionnées sur le marché des véhicules légers.

Les principaux impacts sur les percepteurs de péage et les prestataires du service européen de télépéage seront issus des dispositions du III du L119-3 proposé qui prévoit que « *les*

*percepteurs de péage peuvent obtenir des prestataires de service de péage les données nécessaires à l'identification des auteurs d'une infraction que leurs agents sont habilités à constater et consistant dans le défaut de paiement du péage dû en contrepartie de l'usage d'une autoroute ou d'un ouvrage routier ouvert à la circulation publique ».*

Cette disposition entrainera dans un premier temps des coûts de développement entre ces entreprises, coûts qui seront ensuite absorbés par les gains de productivité dans la recherche des contrevenants ou dans la correction des erreurs de détection, deux aspects amenés à croître dans le cadre du développement des systèmes de péage en flux libre.

Les mesures proposées devraient être neutres pour les entreprises de transport.

Par ailleurs, les mesures d'échanges d'informations entre points de contacts nationaux pour lutter contre la fraude transfrontalière permettront de limiter les niveaux de fraude au péage pour les véhicules étrangers et donc les pertes de recettes associées pour les percepteurs de péage.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Ces dispositions n'auront pas d'impacts sur les collectivités territoriales, à l'exception des dispositions conférant aux collectivités territoriales et à leurs groupements compétents en matière d'organisation de la mobilité et des transports publics ou affectataires de dépendances du domaine public routier la possibilité d'obtenir des données de trafic pour les besoins des politiques publiques dont elles sont responsables.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La Commission nationale de l'informatique et des libertés a été consultée, à titre facultatif, sur les dispositions susceptibles de porter atteinte à la protection des données personnelles (transmission de données personnelles par les prestataires service de péage aux percepteurs de péage et transmission de données de trafic aux autorités publiques compétentes en matière d'organisation des mobilités ou de transports publics et affectataires du domaine public routier).

Au vu de la délibération n°2020-070 du 16 juillet 2020, la rédaction des dispositions a été modifiée afin, d'une part, de faire apparaître plus précisément la finalité de la faculté offerte aux percepteurs de péage d'obtenir des prestataires du SET des données personnelles de leurs clients et, d'autre part, de préciser que les données de trafic doivent être transmises dans un format et selon des modalités qui ne permettent pas l'identification des clients des prestataires.

Les autres observations qui portent sur la nécessité de préciser les modalités de ces deux dispositifs, seront traités dans les textes réglementaires d'application.

Les services de l'Autorité de régulation des transports ont été consultés, dans le cadre d'un échange interservices sur les dispositions concernant l'Autorité.

Les prestataires de service européen de télépéage et les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont également été consultés pour les besoins de la rédaction de ces dispositions

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions législatives transposant la directive 2019/520 entreront en application à une date fixée par les décrets d'application, une fois que l'ensemble du dispositif aura été précisé par les textes réglementaires d'application.

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel*.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les dispositions des articles 13, 14 et 15 modifient le code de la voirie routière, le code de la route et le code des transports. Ces nouvelles dispositions s'appliqueront aux collectivités d'outre-mer selon les modalités prévues par ces codes (cf notamment le chapitre II du titre VII du code de la voirie routière et le titre IV du livre III du code de la route), sans qu'il apparaisse nécessaire de prévoir des dispositions spécifiques pour les dispositions introduites par le présent projet.

### **5.2.3. Textes d'application**

Les textes d'application seront des décrets en conseil d'Etat (principalement pour modifier les dispositions du code de la voirie routière relatives au télépéage et les dispositions du code de la route pour l'échange transfrontalier d'informations).

## **Article 16 : Modification des dispositions relatives au contrôle des émissions de soufre**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La teneur en soufre des combustibles marins, utilisés par les navires navigants dans les eaux relevant de la souveraineté française, est encadrée par le code de l'environnement en application de la directive 2012/33 concernant la teneur en soufre des combustibles marins, consolidée dans la directive 2016/802.

L'article L.218-2 du code de l'environnement fixe les valeurs maximales de teneur en soufre autorisées et les conditions dans lesquelles il peut y être dérogé. L'article L. 218-15 du même code précise quant à lui le régime de sanction applicable en cas d'utilisation de combustible marin non conforme.

#### **1.2. CADRE CONVENTIONNEL**

La teneur en soufre des combustibles marins est encadrée par la directive 2012/33 concernant la teneur en soufre des combustibles marins, consolidée dans la directive 2016/802 concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, et la règle 14 de l'annexe VI à la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL).

En application de ces deux normes, la limite maximum autorisée s'agissant de la teneur en soufre des combustibles marins utilisé par les navires est de 0,5% en masse. Ce pourcentage massique, également appelé pourcentage en masse, permet d'exprimer la proportion en soufre autorisée dans les combustibles marins. Cette teneur est abaissée à 0,10% en masse dans les zones de contrôle des émissions de soufre (dites zones « SECA »). Les délimitations géographiques de ces zones de contrôle sont annexées à la convention MARPOL.

Toutefois, des dérogations à ces règles sont permises au titre de la directive 2016/802 pour les navires qui ont recours à des essais de méthodes de réduction des émissions de soufre. Ces derniers peuvent utiliser des combustibles marins dont la teneur en soufre n'est pas conforme aux valeurs fixées, lorsqu'ils réalisent en permanence des réductions des émissions de dioxyde

de soufre au moins équivalentes à celles qu'ils auraient obtenues en utilisation du combustible marin conformes aux exigences.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le IV de l'article L.218-2 prévoit que les navires qui procèdent à des méthodes de réduction des émissions de soufre peuvent utiliser du combustible marin dont la teneur en soufre dépasse les valeurs autorisées et sans limitation. Or, les articles 5 et 8 de la directive 2016/802 interdisent le recours à du combustible marin dont la teneur en soufre est supérieure à 3,50% en masse pour les navires équipés de méthodes de réduction des émissions en systèmes ouverts, c'est-à-dire qui rejettent dans le milieu marin les polluants qu'ils ont épuré des cheminées.

Cette interdiction pour les navires équipés en méthodes de réduction des émissions en systèmes ouverts a été insérée à l'article 213-6.04 de l'arrêté du 23 novembre 1987. Néanmoins, l'infraction à cette règle ne peut être sanctionnée étant donné que l'article L.218-2 du code de l'environnement ne précise pas que seuls les navires équipés de méthodes de réduction des émissions en système fermé peuvent utiliser du combustible marin dont la teneur en soufre dépasse 3,50% en masse.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

En l'absence d'insertion de cette règle dans le code de l'environnement, il est aujourd'hui impossible de sanctionner toute infraction à cette limitation imposée par le droit de l'Union européenne, ce qui nous place en position de transposition insuffisante de la directive 2012/33. La France risque une condamnation de la Commission européenne sur ce fondement.

L'objectif poursuivi est ainsi de mettre en conformité le droit national avec le droit de l'Union européenne et limiter les pollutions dans le milieu marin.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

S'agissant d'une mise en cohérence du droit interne avec les textes européens, aucune option alternative n'a été envisagée.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue consiste à modifier le IV de l'article L.218-2 du code de l'environnement afin de préciser que seuls les navires qui mettent en œuvre des méthodes de réduction des émissions fonctionnant en système fermé peuvent utiliser un combustible marin dont la teneur en soufre dépasse 3,5% en masse.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

##### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Les dispositions envisagées nécessitent la modification de l'article L.218-2 du code de l'environnement.

##### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Les dispositions envisagées visent à mettre en conformité les dispositions de droit interne au regard des limitations en matière de teneur en soufre des combustibles marins imposées par la réglementation de l'union européenne.



## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts sur les entreprises**

Actuellement, six navires battant pavillon français sont équipés d'épurateurs de fumées (« scrubber ») en système ouvert. Néanmoins, la transposition de cette obligation ne représente pas une contrainte nouvelle. En effet, ces navires effectuent des navigations internationales et sont déjà soumis à cette réglementation dans les autres ports de l'Union européenne puisque cette directive est transposée et appliquée dans les autres Etats membres. Par ailleurs, d'après les données de l'Organisation maritime internationale, il est très rare de trouver dans le monde du fuel dont la teneur en soufre dépasse les 2,5% en masse, donnée confirmée pour la France et dans les lieux d'approvisionnement voisins fréquentés par ces navires.

## **4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

La limitation de la teneur en soufre des combustibles utilisés par des navires qui mettent en œuvre des systèmes de réduction des émissions en système ouvert permet de limiter la pollution marine. En effet, ces systèmes permettent d'épurer les gaz d'échappement à l'aide de fluides qui absorbent le dioxyde de soufre. Néanmoins, les systèmes ouverts présentent comme inconvénient le rejet à la mer, après lavage et traitement chimique, des liquides utilisés pour neutraliser les gaz d'échappement.

La limitation de la teneur en soufre pour les navires dotés de systèmes de réduction d'émission en système ouvert permet de favoriser le recours à des systèmes fermés et amoindrit les risques de pollution des eaux marines.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil supérieur de la marine marchande a été consulté le 28 janvier 2021 et a rendu un avis favorable.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Ces dispositions sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 (Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Martinique et Mayotte) et à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon) en vertu du principe de l'identité législative qui s'y applique.

Elles sont en outre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, sous réserve des compétences dévolues à ces collectivités dans les eaux territoriales.

Saint-Barthélemy est compétente en matière d'environnement et dispose de son propre code, par conséquent les dispositions législatives du code de l'environnement n'y sont pas applicables. Elle dispose également d'un domaine public maritime qui comprend les eaux intérieures et les eaux territoriales. Par conséquent, ces dispositions sont applicables de droit qua dans la zone économique exclusive.

### **5.2.3. Textes d'application**

Pas de mesure d'application nécessaire.

## **Article 17 : Obligations des organismes de formation professionnelle maritime**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Les établissements de formation placés sous tutelle du ministre chargé de la mer (lycées professionnels maritimes et Ecole nationale supérieure maritime) ne sont pas soumis à l'agrément organisé par les articles L. 5547-3 et suivants du code des transports pour les formations qu'ils délivrent dans le cadre de la formation initiale (baccalauréats professionnels).

La loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a introduit dans le code des transports les articles L.5547-3 à L. 5547-9 qui visent à définir et à organiser au travers d'un agrément l'encadrement des organismes dispensant des formations professionnelles maritimes en application des conventions internationales STCW et STCW pêche de l'organisation maritime internationale (OMI).

Ces dispositions pour la STCW sont reprises par la directive 2008-106 du 19 novembre 2008 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer.

Lors de la prise de ces dispositions, avaient été exclues des exigences relatives aux niveaux de qualification des formateurs, des évaluateurs et des superviseurs pour les établissements de formation placés sous la tutelle du ministre de la mer, à savoir les 12 lycées professionnels maritimes (LPM) et l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM).

Il est nécessaire de revenir sur ces dispositions en introduisant cette obligation y compris pour ces établissements, de manière à être en conformité avec les exigences de la convention STCW, de la convention STCW-F et de la directive 2008/-106/CE.

Par ailleurs, une centaine d'organismes de formation professionnelle maritime sont agréés et doivent être contrôlés. Aussi la liste des agents habilités à les contrôler est-elle élargie.

Enfin, une erreur matérielle dans les dispositions relatives à la Polynésie française doit être corrigée.

## **1.2. CADRE CONVENTIONNEL**

La formation professionnelle des gens de mer est encadrée par deux conventions internationales de l'Organisation maritime internationale :

- la convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille de l'Organisation maritime internationale, ensemble les amendements à la convention, faite à Londres le 7 juillet 1978 (convention STCW 78), et le code de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (code STCW), ensemble les amendements au code, adopté le 25 juin 2010 ;
- la convention internationale sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille de 1995, ensemble les amendements à la convention, faite à Londres le 7 juillet 1995 (convention STCW-F 95).

Les dispositions de ces conventions sont reprises par la directive 2008/106/CE du 19 novembre 2008 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Il s'agit de parachever la transposition des conventions internationales sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille, dites conventions STCW et STCW-F (pêche) de l'Organisation maritime internationale en ce qui concerne les niveaux de qualification requis des formateurs et évaluateurs dispensant les formations initiales conduisant à la délivrance de titres de formation professionnelle maritime. Ces dispositions de l'OMI sont reprises dans la directive 2008/106/CE du 19 novembre 2008 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer.

Par ailleurs, il convient de remplacer le terme « dirigeants » figurant dans la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel par celui de « superviseurs », conforme aux conventions internationales.

En élargissant la liste des agents habilités à contrôler les organismes de formation professionnelle maritime agréés, l'effectivité des contrôles devrait être améliorée.

Enfin, la mesure corrige une erreur matérielle introduite dans les dispositions relatives à la Polynésie française et prévoit l'adaptation des nouvelles mesures pour leur application en Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est la transposition des conventions sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille, reprises par la directive 2008/106/CE du 19 novembre 2008 concernant le niveau minimal de formation des gens de mer, principalement en ce qui concerne les niveaux de qualification requis des formateurs et évaluateurs dispensant les formations initiales conduisant à la délivrance de titres de formation professionnelle maritime.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

S'agissant d'une mise en cohérence du droit interne avec les textes européens, aucune option alternative n'a été envisagée.

### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue consiste à parachever la transposition des conventions sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille, reprises par la directive 2008/106/CE du 19 novembre 2008, en modifiant les articles L. 5547-3, L. 5547-4, L. 5547-8, L. 5765-11, L. 5775-10 et L. 5785-5-20 du code des transports.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Les dispositions envisagées nécessitent la modification des articles L. 5547-3, L. 5547-4, L. 5547-8, L. 5765-11, L. 5775-10 et L. 5785-5-20 du code des transports.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Les dispositions envisagées visent à mettre en conformité les dispositions de droit interne relatives aux organismes de formation professionnelle maritime avec les dispositions des conventions internationales et de la directive qui encadrent ces organismes.

#### **4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les services concernés par cette mesure sont les 12 lycées professionnels maritimes (LPM) et l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM) placés sous la tutelle du ministre de la mer qui n'avaient pas été visés par les dispositions introduites par la LCAP de 2018 relatives aux niveaux de qualification des formateurs, des évaluateurs et des superviseurs pour les établissements de formation.

Il est nécessaire de revenir sur ces dispositions en introduisant cette obligation y compris pour ces établissements, de manière à être en conformité avec les exigences de la convention STCW, de la convention STCW-F et de la directive 2008/-106/CE.

Pour autant, les formateurs, évaluateurs et superviseurs de ces établissements de formation respectent d'ores et déjà ces exigences. Cette mise en conformité avec la directive 2008/-106/CE est donc une régularisation juridique sans impact sur les 12 LPM et l'ENSM.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

La mise en œuvre de ces dispositions relatives aux niveaux de qualification des formateurs, des évaluateurs et des superviseurs dans les LPM et à l'ENSM garantira le respect des exigences des conventions internationales en matière de formation maritime (reprises par la Directive 2008-106). Les titres de formation délivrés aux marins formés dans ces établissements seront donc en totale conformité avec les exigences desdites conventions et non susceptibles de susciter d'éventuelles récriminations en cas de contrôle de leur validité par d'autres Etats membres ou à l'international. Cette mesure sécurise complètement, pour leurs détenteurs, la qualité des titres de formation délivrés

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La commission nationale de la négociation collective maritime, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCMEFP) a été consultée le 17 décembre 2020. Un seul membre (l'union des armateurs à la pêche de France – UAPF) s'est interrogé sur la nécessité d'un troisième agrément pour ces organismes dans le cadre de la réforme de la formation continue. Il lui a été répondu qu'il ne s'agit pas de la création d'un nouvel agrément qui existe déjà mais d'une obligation en termes de niveau de qualification des formateurs et des évaluateurs dans les lycées et l'ENSM qui n'étaient pas soumis à cette règle.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Ces dispositions rentrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Ces dispositions sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par les articles 73 (Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Martinique, Mayotte) et 74 de la Constitution (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon) en vertu du principe de l'identité législative qui s'y s'applique et dans la mesure où aucune disposition contraire n'est prévue dans le code des transports.

Elles sont en outre applicables, avec adaptations, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis et Futuna.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Le décret n° 2019-640 du 25 juin 2019 relatif à l'agrément des organismes de formation professionnelle maritime ainsi que l'arrêté du 7 mai 2020 relatif à l'agrément des organismes de formation professionnelle maritime devront être modifiés.

## **Article 18 : Modification des dispositions relatives à l'autorité de surveillance des équipements marins**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La surveillance du marché des produits soumis à une législation européenne harmonisée est encadrée par le règlement (CE) n°765/2008 relatif à l'accréditation et à la surveillance du marché, modifié par le règlement (UE) 2019/1020 sur la surveillance et la conformité des produits.

L'objectif de cette surveillance est de s'assurer, quelle que soit l'origine des produits, du respect des dispositions des réglementations européennes notamment en matière de santé et de sécurité des consommateurs et de leur garantir ainsi un niveau de protection élevé dans tout le marché de l'Union. Les équipements marins sont soumis à cette surveillance qui est exercée par les services de la direction des affaires maritimes.

Les dispositions relatives à la surveillance de ce marché spécifique sont précisées à la section 2bis du chapitre 1 (Sécurité des navires et prévention de la pollution) du titre IV (sécurité et prévention de la pollution) de la cinquième partie (Transport et navigation maritimes) du code des transports.

#### **1.2. CADRE CONVENTIONNEL**

La directive 2014/90/UE relative aux équipements marins soumet ces équipements à une législation européenne harmonisée. Ces produits doivent être conformes aux obligations de la directive afin d'être mis sur le marché de l'Union.

La surveillance de ce marché est encadrée par le règlement européen (CE) n°765/2008 relatif à l'accréditation et à la surveillance du marché, modifié par le règlement (UE) 2019/1020 sur la surveillance du marché et la conformité des produits. Ce dernier clarifie et introduit des obligations incombant aux opérateurs économiques et aux Etats pour répondre au mieux aux objectifs de la surveillance de marché. Il entre en vigueur dans sa majeure partie le 16 juillet 2021.



## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le règlement 2019/1020 définit son champ d'application en précisant en son article 3 des définitions et notamment ce qui est entendu par un « opérateur économique ». Afin d'appliquer plus largement les règles de surveillance de marché la notion de « prestataire de services d'exécution des commandes » est ajoutée à la liste des opérateurs économiques reconnus par ledit règlement.

La notion d'opérateur économique tel que défini par ledit règlement diffère de la définition de l'article L.5241-2-2 du code des transports qui n'intègre pas le prestataire de services d'exécution des commandes. Le champ de la surveillance du marché des équipements marins tel que défini par le code des transports est donc incomplet au regard des exigences européennes et nécessite des mesures d'adaptations. Ainsi, il est proposé de compléter la définition de l'opérateur économique dans le code des transports afin qu'elle soit conforme à celle donnée par le règlement (UE) 2019/1020.

Par ailleurs, le règlement enrichit l'éventail des mesures disponibles pour tirer les conséquences du constat de non-conformité en prévoyant que dans les cas de risques de préjudices graves et irréparables pour l'utilisateur final, les autorités de surveillance de marché doivent adopter des mesures permettant de retirer d'une interface en ligne un produit ou ordonner l'affichage d'une mise en garde explicite. Il renvoie également à la directive 2001/95/CE qui permet à ces autorités de diffuser auprès des consommateurs des mises en garde s'agissant de produits présentant des risques et mis sur le marché.

Les agents chargés de la surveillance des équipements marins sont habilités à prendre de telles mesures en application de l'article L.521-7 du code de la consommation. Or, ce pouvoir ne figure pas à l'article L.5241-2-10 du code des transports qui énumère les mesures pouvant être prises par l'autorité administrative compétente dès lors que l'opérateur économique concerné n'a pas pris les mesures correctives appropriées.

Afin de mettre en cohérence les dispositions du code des transports avec celles du code de la consommation, en vue d'appliquer au mieux le règlement (UE) 2019/1020, il est proposé de compléter la liste des mesures pouvant être adoptées par l'autorité compétente en cas de non-conformité d'un équipement marin mis sur le marché.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est de mettre en conformité le droit national avec le droit de l'Union européenne mais aussi clarifier les pouvoirs de l'autorité de surveillance des équipements marins.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

S'agissant d'une mise en cohérence du droit interne avec les textes européens, aucune option alternative n'a été envisagée.

### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue consiste à insérer la définition du « prestataire de services d'exécution des commandes » et mettre à jour la définition des « opérateurs économiques » de l'article L.5241-2-2 du code des transports afin de mettre en conformité le droit national par une précision du champ de compétence de l'autorité de surveillance des équipements au regard des dernières évolutions du droit de l'Union européenne.

Elle vise également à compléter la liste des pouvoirs de l'autorité de surveillance de ce marché en insérant à l'article L.5241-2-10 le pouvoir d'ordonner la diffusion ou l'affichage d'une mise en garde concernant les équipements marins non conformes sur le marché.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Les dispositions envisagées nécessitent la modification des articles L.5241-2-2 et L.5241-2-10 du code des transports.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Les dispositions envisagées visent à mettre en conformité les dispositions de droit interne relative aux équipements marins avec les dispositions du règlement qui encadre la surveillance du marché de ces produits.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

Cette mesure ne présente aucun impact direct sur les entreprises productrices d'équipements marins. En effet, elle vise à diversifier les modalités de sanction mais ne conduit pas à imposer une réglementation nouvelle plus stricte. Par ailleurs, l'élargissement de la définition d'opérateur économique permettra de mieux cibler l'opérateur responsable du manquement.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La surveillance du marché des équipements marins est exercée par la direction des affaires maritimes du Ministère de la Mer. Le nombre de sanctions prononcées par an varie entre trois et cinq. Les mesures prises peuvent avoir pour effet de retirer du marché plusieurs centaines d'équipements non conformes mis sur le marché par un même opérateur. Les mesures introduites permettront ainsi d'adapter le choix de la sanction au regard du risque en matière de sécurité que représente l'équipement non conforme.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil supérieur de la marine marchande a été consulté à titre facultatif le 28 janvier 2021 et a rendu un avis favorable.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Ces dispositions sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 (Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Martinique et Mayotte) et 74 de la Constitution (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon) en vertu du principe de l'identité législative qui s'y applique.

Elles sont en outre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, sous réserve des compétences dévolues à ces collectivités.

### **5.2.3. Textes d'application**

Pas de mesure d'application nécessaire.

## Article 19 : Casinos en mer

### 1. ÉTAT DES LIEUX

#### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'article L321-3 du code de la sécurité intérieure permet aux ferries sous pavillon français desservant des lignes intracommunautaires d'exploiter des casinos ne comprenant, à titre de dérogation, que des appareils de jeux. Les appareils de jeu, ou en langage courant les machines à sous, ne peuvent selon la législation française être exploités dans des casinos qu'en association avec des jeux dits jeux de tables. Cette disposition vise en particulier à mettre les ferries sous pavillon français dans des conditions de concurrence qui soient équivalentes à celles de navires sous d'autres pavillons qui sont autorisés à exploiter de tels appareils de jeux, sans devoir les associer à des jeux de table. L'exploitation de tables de jeux n'est pas pertinente dans le cadre des traversées en ferries, d'où la nécessité de permettre aux ferries sous pavillon français l'exploitation d'appareils de jeux seuls. La réglementation limite le nombre d'appareil dans le cadre de cette modalité à 15. Le casino à bord des ferries exploités sur le transmanche se limite en pratique à une salle dédiée

Cette problématique est sensible sur les lignes transmanches ; les ressortissants britanniques représentent 85 % de la clientèle sur ces lignes, et les appareils de jeux représentent un facteur d'attraction pour une partie de cette clientèle. L'exploitation de casinos à bord permet pour les armateurs une source de revenus complémentaires, mais selon les opérateurs concernés, cet aspect est mineur, la principale motivation pour ouvrir des casinos à bord des ferries est de répondre à l'attente et aux habitudes d'une partie de la clientèle britannique.

Il est à noter par ailleurs que la réglementation britannique permet que soient autorisée l'exploitation à bord des ferries sous pavillon britannique des appareils de jeux seuls. En ce qui regarde les navires sous pavillon étranger dans les eaux territoriales britanniques, la législation britannique permet que des casinos y soient opérés sans licence de la *Gambling Commission*, dès lors que le navire en question est engagé dans un voyage en provenance ou à destination des eaux internationales (article 359 du *Gambling Act*, 2005).

## **1.2. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

Les législations britannique et italienne, pour citer les États dont les pavillons sont principalement en concurrence avec des ferries sous pavillon français, permettent l'exploitation de casinos à bord des ferries sous leurs pavillons.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne prive d'effectivité la disposition propre aux ferries de l'article L321-3 du code de la sécurité intérieure puisque celle-ci vise les lignes intracommunautaires alors que les lignes transmanches, principalement concernées par cette disposition, vont perdre ce statut. Il est donc nécessaire d'amender cette disposition.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Maintenir pour les ferries sous pavillon français des conditions de concurrence et une attractivité qui soient équivalentes à celles de leurs principaux concurrents sous d'autres pavillons, en particulier mais sans que cela soit exclusif, avec les navires sous pavillon britannique.

La mesure proposée vise à conserver une possibilité existante, qui en l'absence de cette mesure disparaîtrait par effet collatéral de la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne. L'élargissement de l'article L. 321-3 réintègre les lignes sur le Royaume-Uni dans le champ d'application de cette article ; toutefois, cet élargissement a aussi l'effet d'intégrer les lignes à destination du Maghreb. Cette évolution semble pertinente au regard des réflexions menées par les opérateurs concernés. La limite réglementaire aux lignes de moins de 6 heures, sauf dérogation, discrétionnaire, signifie néanmoins que la modification de la loi n'ouvrirait pas à elle seule un droit à l'ouverture de casino ne comprenant que des appareils de jeux sur les lignes touchant le Maghreb.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Seule une modification législative pouvait obtenir l'effet recherché. La légalité des casinos à bord des ferries transmanches dépend d'une disposition législative, citée ci-dessus, dont la rédaction devient inadaptée après la sortie du Royaume-Unis de l'Union Européenne, dans la mesure où cette rédaction ne couvre que les liaisons intracommunautaires ; il faut donc rectifier cette disposition législative.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue est une modification de l'article L. 321-3 du code de la sécurité intérieure.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Modification de l'article L. 321-3 du code de la sécurité intérieure.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

##### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Le trafic sur le transmanche est opéré par deux entreprises française, BAI et DFDS France (filiale d'une entreprise danoise), et un armateur britannique P&O (propriété du groupe des Emirats Arabes Unis DP World, leader mondial de la gestion de terminaux portuaires). Le chiffre d'affaire de BAI atteignait 460 M€ en 2019. Pour 2020, il est attendu en chute de 80%. Pour DFDS France, il dépassait légèrement les 100 M€ avant la crise et est également attendu en très forte baisse en 2020. En ce qui regarde P & O, ce chiffre n'est pas connu.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La mesure est favorable à la pérennité des entreprises exploitant des ferries sous pavillon français. Ces entreprises sont pour le transmanche, Brittany Ferries et DFDS France, exploitant, pour DFDS France, 5 ferries (y compris 2 au titre de la DSP de Dieppe à Newhaven), et 8 pour Brittany ferries.

En temps normal, avant la crise sanitaire, le trafic passager vers le Royaume-Uni atteignait 38 Millions de passagers par an, avec la répartition suivante :

- Brittany ferries : 2,6 M soit 6,7 % ;
- DFDS : 5 M soit 13% ;
- P&O : 8 M soit 20,7% ;
- Tunnel : 9,9 M soit 25,6% ;
- Aérien : 12,1 M soit 31,3 %.

En 2020, le trafic passager a fortement baissé pour l'ensemble des modes. La répartition n'est pas disponible à ce stade pour l'ensemble des opérateurs mais il semble probable que cela n'ait pas modifié les grands équilibres. Ainsi, Eurostar et BAI ont déjà annoncé une chute d'environ 75% chacun de leurs passagers, ce qui accrédite l'idée du maintien de la répartition modale équilibrée. Le trafic Calais-Douvres a chuté d'un peu plus de 60% et Dunkerque-Douvres de presque 50%.

BAI transporte 85% de passagers britanniques. La répartition par nationalité n'est pas disponible pour DFDS et P & O mais on peut supposer une prédominance de clients du Royaume-Uni. BAI opère ses navires sous pavillon français tandis que DFDS France en opère 3 sous pavillon français et 3 sous pavillon du Royaume-Uni, ainsi par ailleurs que 2 navires sous pavillon français dans le cadre de la Délégation de Service Public Dieppe /Newhaven. P & O opère ses 3 navires sous pavillon chypriote.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Sans impact, sauf pour les clients des entreprises concernés intéressés par les casinos qui resteront autorisés par l'effet de la mesure. Les passagers, principalement britanniques qui



affectionnent ce type d'établissement pourront continuer à y avoir accès sur les navires ferries sous pavillon français lors des traversées transmanche.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Conseil supérieur de la Marine Marchande a été consulté le 28 janvier 2021 et a rendu un avis favorable.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Aucune mesure transitoire n'est nécessaire. Il n'est pas prévu de disposition relative à la date d'entrée en vigueur de cette mesure, qui entrera donc en vigueur le lendemain de la date de publication de la loi.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

La mesure s'appliquera sur le territoire métropolitain et dans les départements d'outremer. Elle ne s'appliquera dans aucune collectivité d'outremer. L'article L321-3 du code de la sécurité intérieure est actuellement seulement étendu à Wallis et Futuna, mais dans une rédaction modifiée qui n'inclut pas les ferries ; ce territoire n'est pas affecté par la situation qui a justifié la mesure en cause.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Pas de mesure d'application nécessaire. Les mesures d'application existantes aux articles R321-5-1 et suivants du code de la sécurité intérieure n'ont pas besoin d'être modifiées

## **Article 20 : Travail de nuit et repos quotidien des jeunes travailleurs de moins de 18 ans à bord des navires**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

En 2019, 1750 jeunes travailleurs âgés de moins de 18 ans ont réalisé un stage à bord d'un navire dans le cadre d'une période de formation en milieu professionnel. Ont également travaillé à bord de navires, 60 jeunes titulaires d'un contrat d'engagement maritime et 60 jeunes titulaires d'un contrat de professionnalisation.

Les jeunes travailleurs employés à bord des navires sont régis par des dispositions particulières dans le code des transports, qui encadrent le droit du travail et les règles relatives à la santé et la sécurité au travail qui leurs sont applicables (articles L. 5544-26 à L. 5544-32 et L. 5545-5 à L. 5545-8).

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

S'agissant du repos quotidien, l'article L. 5544-29 du code des transports fixe la durée du repos quotidien à 12h consécutives au moins, comprenant obligatoirement la période se situant entre minuit et 5h du matin. En cas de travail de nuit, la durée du repos quotidien est d'au moins 14h consécutives.

La période de repos obligatoire comprise entre minuit et 5h n'est pas applicable au secteur de la pêche lorsqu'une dérogation à l'interdiction de travailler la nuit a été accordée.

Ces dispositions visent à offrir au jeune la possibilité de découvrir les réalités du travail à la pêche tout en garantissant à ce public fragile et non aguerri, une protection dans le cadre du travail de nuit.

## 1.2. CADRE CONVENTIONNEL

Le travail des jeunes de moins de 18 ans à bord des navires est encadré par deux conventions internationales fixant des normes sociales minimales applicables à bord des navires de commerce et de pêche:

- La convention du travail maritime de l'organisation internationale du travail, adoptée à Genève le 23 février 2006 ;
- La convention n°188 de l'organisation internationale du travail relative au travail dans la pêche, adoptée à Genève le 14 juin 2007.

Le contenu de ces textes a été repris au niveau européen dans les directives suivantes :

- La directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime, 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE ;
- La directive (UE) 2017/159 du Conseil du 19 décembre 2016 portant mise en œuvre de l'accord relatif à la mise en œuvre de la convention sur le travail dans la pêche, 2007, de l'Organisation internationale du travail, conclu le 21 mai 2012 entre la Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne (Cogeca), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) et l'Association des organisations nationales d'entreprises de pêche de l'Union européenne (Europêche) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

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

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'article 9 de la directive 94/33/CE relative à la protection des jeunes au travail impose, lorsqu'une dérogation au travail de nuit a été accordée, une interdiction de travailler entre minuit et 4h du matin. L'article L. 5544-29 a transposé ces dispositions en droit interne. Il est prévu un repos quotidien du jeune travailleur d'au moins 12h consécutives, qui doit obligatoirement comprendre la période située entre minuit et 5h du matin. Ces dispositions ne sont pas applicables au secteur de la pêche pour lequel il est possible de déroger à cette période de repos obligatoire.

Afin de mettre en cohérence les dispositions de l'article L. 5544-29 du code des transports avec la directive 94/33/CE, il est proposé que la période de repos obligatoire s'étende de minuit à 4h.

Par ailleurs, l'article 6 de l'annexe de la directive 2017/159 relative à la mise en œuvre de la convention C188 sur le travail à la pêche impose que le travail de nuit couvre une période d'au moins 9h consécutives commençant au plus tard à minuit et se terminant au plus tôt à 5h. Tel n'est pas le cas du travail de nuit pour les jeunes âgés de 16 à 18 ans, définit sur la période allant de 22h à 6h du matin. Afin de mettre l'article L. 5544-27 du code des transports en conformité avec la directive européenne, il est proposé d'avancer l'heure à laquelle débute le travail de nuit à 21h.

Enfin, suite à la modification de l'article L. 5544-27 du code des transports par l'ordonnance n°2020-1162, le renvoi mentionné au second alinéa de L. 5544-29 est erroné. Une mesure de toilettage est donc proposée afin de tenir compte de cette évolution législative.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est une mise en cohérence des dispositions du code des transports relatives au travail de nuit et au repos quotidien des jeunes de moins de 18 ans avec la directive 94/33/CE relative à la protection des jeunes au travail et de la directive 2017/159 relative à la mise en œuvre de la convention C188 sur le travail à la pêche.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

L'utilisation du levier réglementaire n'était pas envisageable dans la mesure où les dispositions relatives au travail de nuit et au repos quotidien des jeunes de moins de 18 ans à bord des navires relèvent du niveau législatif et que des dispositions existent déjà.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

L'option retenue vise à :

- Modifier l'article L. 5544-27 du code des transports afin de définir le travail de nuit pour les jeunes âgés d'au moins 16 ans et de moins de 18 ans comme tout travail réalisé entre 21 heures et 6 heures et non entre 22 heures et 6 heures ;
- Modifier l'article L. 5544-29 du code des transports afin que la période de repos obligatoire s'étende entre minuit et 4 heures et non entre minuit et 5 heures ;
- Modifier l'article L. 5544-29 du code des transports afin d'effectuer le bon renvoi à l'article L. 5544-27 du même code.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

##### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Les dispositions envisagées nécessitent la modification des articles L. 5544-27 et L. 5544-29 du code des transports.

##### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Les dispositions envisagées visent à mettre en conformité des dispositions de droit interne relatives aux jeunes travailleurs de moins de 18 ans à bord des navires, notamment l'article

L. 5544-27 du code des transports relatif au travail de nuit et l'article L. 5544-29 relatif au repos quotidien, avec la directive 94/33/CE relative à la protection des jeunes au travail et de la directive 2017/159 relative à la mise en œuvre de la convention C188 sur le travail à la pêche.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Les mesures proposées n'induisent pas de changements structurants sur les conditions de travail des jeunes de moins de 18 ans à bord des navires. En effet, les modifications ne portent que sur l'allongement d'une heure de la période de travail de nuit (21h-6h contre 22h-6h actuellement) et la réduction d'une heure de la période de repos obligatoire (minuit-4h contre 12h-5h actuellement).

Il n'existe pas de données précises sur le nombre de dérogations à l'interdiction de travailler la nuit accordées annuellement par l'inspection du travail. On rappellera que l'autorisation de déroger à l'interdiction de travailler la nuit ne s'applique qu'au secteur de la pêche et ne peut concerner que les jeunes travailleurs en formation de plus de 16 ans. En 2019, la population qui aurait pu bénéficier d'une dérogation à l'interdiction de travailler la nuit s'élève à 307 jeunes.

### **4.2.2. Impacts sur la jeunesse**

La mise en conformité des dispositions de l'article L. 5544-27 du code des transports avec la directive 2019/159 nécessite de ramener à 21h-6h contre 22h-6h actuellement la période définie comme du travail de nuit. Ces dispositions s'avèrent plus protectrices pour les jeunes travailleurs dans la mesure où le travail de nuit leur est interdit en l'absence de dérogation accordée par l'inspection du travail.

La mise en conformité des dispositions de l'article L. 5544-29 du code des transports avec la directive 94/33/CE nécessite de réduire la période de repos obligatoire de minuit à 4 heures contre minuit à 5 heures actuellement. Ces dispositions permettent de tenir compte des contraintes des métiers maritimes (embarquements avant 5h du matin) et favoriseront ainsi l'emploi des jeunes travailleurs.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La commission nationale de la négociation collective maritime, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCMEFP) a été consultée le 17 décembre 2020. L'union des armateurs à la pêche de France (UAPF) considère que ces modifications durcissent les conditions d'emploi des jeunes travailleurs la nuit, les autres organisations professionnelles n'ont pas fait part de prises de position particulières.

Le conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) a été consulté le 11 janvier 2021. La CGT, la CFTC, le MEDEF et la CPME ont pris acte de ces projets de modifications. FO a émis un avis défavorable.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Ces dispositions sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par les articles 73 (Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Martinique, Mayotte) et 74 de la Constitution (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon) en vertu du principe de l'identité législative qui s'y s'applique et dans la mesure où aucune disposition contraire n'est prévue dans le code des transports.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Il n'est pas nécessaire de modifier le décret n°2017-1473 du 13 octobre 2017 relatif à la protection des jeunes travailleurs âgés de moins de dix-huit ans embarqués à bord des navires qui contient les mesures d'application des articles législatifs (L. 5544-27 et L. 5544-29 du code des transports) modifiés par les mesures proposées.

En effet, la modification de l'article L. 5544-27 du code des transports est sans impact sur l'article 4 du décret précité qui en prévoit les mesures d'application. L'article L. 5544-29 du code des transports ne fait quant à lui pas l'objet de dispositions d'application réglementaires particulières.



## **Article 21 : Prise en compte des périodes d'activité partielle pour validation des droits à pension des marins**

### **1. ETAT DES LIEUX**

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

La crise sanitaire perdurant avec, de surcroît, les fortes conséquences du BREXIT sur l'activité maritime 2021 notamment s'agissant de la façade Manche – Mer du Nord à la fois pour la pêche mais aussi pour les services Transmanche (ferries BAI et DFDS), le recours à l'activité partielle, y compris l'activité partielle de longue durée (APLD) va être accentué.

Le fait de permettre la prise en compte des indemnités d'activité partielle dans le salaire de référence retenu pour le calcul de la pension des marins est de nature à favoriser la validation d'accords collectifs en lien avec l'activité partielle. En effet, en l'absence d'une telle mesure, les périodes de perception de l'indemnité d'activité partielle des marins (mentionnées au 8° de l'article L. 5552-16 du code des transports) ne donneront pas lieu à versement de cotisation (hors CSG et CRDS) donc ne pourront être prises en compte en montant dans la pension des marins concernés.

Or, l'allongement de la durée d'activité partielle du fait du contexte de la crise sanitaire n'est pas neutre sur le calcul de la pension des marins, dont le montant est calculé sur la base du salaire forfaitaire cotisé durant les 3 dernières années précédant la liquidation de la pension. Compte tenu de la crise économique née du contexte sanitaire, les marins salariés sont en effet susceptibles de voir une partie de l'année 2021 prise en compte parmi les 3 dernières années qui servent au calcul du montant de leur pension. Or, le calcul du salaire forfaitaire sur ces périodes aura pu être nettement diminué par l'effet de l'activité partielle, l'indemnité d'activité partielle n'entrant pas en compte dans ce calcul.

Cette situation est donc problématique au regard de l'objectif d'encourager le recours au dispositif d'activité partielle, notamment de longue durée, et de sécuriser les droits sociaux des assurés qui en bénéficient.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'indemnité d'activité partielle est un revenu de remplacement prévu par le code du travail (II de l'article L. 5122-1 du code du travail). Elle n'est pas soumise aux cotisations de sécurité sociale (article L. 5428-1 du code du travail). Elle demeure en revanche assujettie à la CSG et à la CRDS.

L'activité partielle n'étant ainsi pas cotisée au titre du risque vieillesse, elle n'est pas prise en compte dans l'assiette de calcul des droits à la retraite.

Dans le régime spécial des marins, les périodes d'arrêt de travail qui ne sont pas cotisées n'ouvrent pas de droit à retraite (cf. article L. 5553-4 du code des transports).

Pour autant, lorsque le marin est arrêté après un accident du travail / maladie professionnelle, un accident ou une maladie non professionnelle, une maternité, etc., ces périodes de perception d'une indemnité journalière afférentes donnent lieu de la part des bénéficiaires au versement de la cotisation personnelle au titre du risque vieillesse. En revanche, la part employeur de la cotisation n'est pas due (article L. 5553-3 du code des transports).

Il est proposé de conserver cette logique lorsque le marin est placé en situation d'activité partielle.

Pour ce faire, il convient de soumettre à cotisation vieillesse les indemnités d'activité partielle. Dès lors, elles pourront entrer en compte dans le calcul du salaire forfaitaire des trois dernières années précédant la liquidation de la pension.

Cette proposition suppose de modifier l'article L.5553-4 du code des transports afin d'introduire au niveau législatif une règle permettant de soumettre à cotisation les périodes durant lesquelles les marins sont placés en situation d'activité partielle.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Permettre la prise en compte des indemnités d'activité partielle dans le calcul des droits à pension des marins.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

Le but poursuivi est conditionné à la modification de l'article L5553-4 du code des transports pour y introduire le principe du versement d'une cotisation vieillesse due au titre des périodes d'activité partielle afin qu'il en soit tenu compte dans le montant de la pension des marins concernés.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Les dispositions envisagées nécessitent la modification de l'article L.5553-4 du code des transports.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

Sur la base de l'option privilégiée qui serait une assiette de cotisations fondée sur le salaire forfaitaire de la dernière catégorie du marin avant son placement en activité partielle (AP) et sur la base du nombre de marins en activité partielle et du nombre de jours déclarés en activité partielle sur l'année 2019 et 2020 : en 2020, si les marins avaient cotisé au titre de l'assurance vieillesse au taux de 10,85% (taux classique), l'Enim aurait perçu pour les 527 609 jours d'AP :

- 4,32 millions d'€ si l'assiette de cotisation était fondée sur 100% du salaire forfaitaire de la dernière catégorie du marin avant son placement en AP.

Pour les marins, l'impact sur les retraites est positif. Les cotisations versées au titre de l'AP ont un impact sur la catégorie moyenne des 36 derniers mois cotisés quand l'AP permet au marin de cotiser au moins un an et demi (18 mois) dans une catégorie supérieure.

Il est à préciser que l'âge de départ à la retraite dans le régime des marins étant un âge plancher, un marin pourra décider de reporter la date de liquidation de sa pension pour totaliser les 18 mois nécessaires à la prise en compte dans le montant de sa pension du surclassement dont il aura bénéficié. Par conséquent, l'impact sur les retraites est réellement positif puisqu'il concerne l'ensemble des marins proches d'un des âges requis pour liquider leur pension, s'ils ont les annuités requises.

Pour les marins qui débutent ou qui sont en milieu de carrière, et qui ne feront pas valoir prochainement leurs droits à la retraite, l'impact est également positif puisque cette validation permet de prendre en compte l'AP également pour le surclassement. Ce dernier aura donc un effet à court terme pour les IJ leur permettant de bénéficier plus tôt d'une catégorie supérieure et à long terme de faire liquider leur pension de retraite avec une catégorie supérieure pour un grand nombre (sauf ceux qui ont des carrières courtes).

L'impact financier sur le montant des dépenses à la charge de l'Enim sera précisé ultérieurement.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Consultation de l'ACOSS réalisée le 6 avril 2021

Par 25 prises d'acte (délégations CFDT, CFE-CGC, CGT, FO, CPME, MEDEF, U2P, le représentant des professions libérales UNAPL/CNPL ainsi que Mme VAN CAUWENBERGE, personne qualifiée), la délégation CFTC s'abstenant, la commission prend unanimement acte de l'article 21 du projet de loi.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

L'entrée en vigueur sera effective à compter du 1er mai 2021

Il est malheureusement prévisible que d'autres pandémies apparaissent, ainsi la pérennisation de cette mesure apparaît nécessaire, d'où le choix de ne pas la limiter à la crise sanitaire due au COVID 19.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Ces dispositions sont applicables de plein droit dans les collectivités régies par les articles 73 de la Constitution (Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Martinique) à l'exception de Mayotte, et article 74 de la Constitution (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon) en vertu du principe de l'identité législative qui s'y s'applique et dans la mesure où aucune disposition contraire n'est prévue dans le code des transports

## **Article 22 : Application du Paquet mobilité I**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Adopté le 9 juillet 2020, le Paquet mobilité I révisé est un texte équilibré, issu d'un compromis au niveau de l'Union européenne, qui garantit aux conducteurs de véhicules lourds de nouveaux droits sociaux – en particulier un droit au retour au domicile ou au centre opérationnel – et qui lutte contre des pratiques concurrentielles déséquilibrées de pénétration des marchés nationaux – en particulier grâce à l'introduction d'une période dite « de carence » entre deux périodes de cabotage sur le territoire d'un même Etat membre. Est également créée une *Lex Specialis*, qui fixe des règles spécifiques pour les travailleurs détachés relevant d'une activité de transport routier.

L'article 22 du projet de loi a pour objet de mettre en œuvre deux des textes du Paquet mobilité I, les règlements (UE) 2020/1054 et (UE) 2020/1055, respectivement consacrés aux temps de conduite et de repos des conducteurs routiers, ainsi qu'aux conditions d'accès au marché du transport routier de marchandises.

Les mesures nationales à prendre pour introduire ces nouvelles dispositions sont regroupées dans le code des transports (Livres III et IV de la troisième partie du code).

#### **1.2. CADRE CONVENTIONNEL**

Le Règlement (UE) 2020/1054 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 modifiant le règlement (CE) no 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) no 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes, ci-après « règlement n°2020/1054 », modifie le règlement n°561/2006 relatif au temps de conduite et de repos des conducteurs.

Entre autres dispositions essentielles, le règlement n°561/2006 prévoit des plafonds de temps de conduite quotidiens (9h ou 10h) et hebdomadaires (56h ou 90h sur deux semaines), introduit l'obligation de prendre des repos quotidiens normaux (11h) ou réduits (9h min.) ainsi que des

repos hebdomadaires normaux (RHN, 45h, toutes les deux semaines au minimum) ou réduits (RHR, 24 h. min.). Ce règlement s'applique aux véhicules de plus de 3,5 tonnes, pour ce qui concerne le transport de marchandises, et de plus de neuf places, pour ce qui concerne le transport de voyageurs. Lorsqu'une personne conduit un de ces véhicules, elle doit également enregistrer son temps de conduite, ainsi que le temps consacré à d'autres tâches, au moyen d'un chronotachygraphe, en application du règlement n°164/2014. Le règlement n°561/2006 prescrit la prise d'une pause de 45 minutes après 4h30 de conduite, prévoit des plafonds de temps de conduite quotidiens (9h ou 10h) et hebdomadaires (56h ou 90h sur deux semaines), introduit l'obligation de prendre des repos quotidiens normaux (11h) ou réduits (9h min.) ainsi que des repos hebdomadaires normaux (RHN, 45h, toutes les deux semaines au minimum) ou réduits (RHR, 24h. min.). Ce règlement s'applique aux véhicules de plus de 3,5 tonnes, pour ce qui concerne le transport de marchandises, et de plus de neuf places, pour ce qui concerne le transport de voyageurs. Lorsqu'une personne conduit un de ces véhicules, elle doit également enregistrer son temps de conduite, ainsi que le temps consacré à d'autres tâches, au moyen d'un chronotachygraphe, en application du règlement n°164/2014. En outre, le règlement n°561/2006 prévoit la mise en cause de la responsabilité de l'entreprise de transport, lorsque la rémunération des conducteurs est de nature à les inciter à compromettre la sécurité routière et en cas d'organisation du travail des conducteurs de manière à ce qu'ils ne soient pas en mesure de se conformer aux dispositions du règlement. Le règlement n°561/2006 prévoit également la mise en cause de la responsabilité de l'entreprise pour les infractions commises par des conducteurs qu'elle emploie. Enfin, conformément au règlement n°561/2006 certains types de transports bénéficient d'une dérogation à l'application de ses dispositions, la survenance de circonstances exceptionnelles pouvant également justifier une telle dérogation.

Le règlement n°2020/1054 modifie ce règlement n°561/2006, de plusieurs manières :

- il crée un « droit au retour » (voir *infra*) pour les conducteurs, toutes les quatre ou trois semaines selon les cas ;
- il autorise, à titre dérogatoire et seulement pour certaines opérations de transport international, la prise de deux RHR successifs ;
- il interdit explicitement la prise des RHN dans le véhicule (en lieu et place d'une interdiction implicite auparavant) ;

- il prévoit l'application, en 2026, du règlement n°561/2006 aux véhicules légers impliqués dans des opérations de transport international ;
- il sanctionne le fait, pour un employeur, de rémunérer un conducteur au titre de la vitesse de livraison ;
- il précise les dérogations à la réglementation ainsi que les conditions dans lesquelles des conditions exceptionnelles peuvent justifier des durées de conduite plus longues qu'en temps normal.

Le Règlement (UE) 2020/1055 du Parlement Européen et du Conseil du 15 juillet 2020 modifiant les règlements (CE) n°1071/2009, (CE) n°1072/2009 et (UE) n°1024/2012 en vue de les adapter aux évolutions de secteur du transport par route, ci-après « règlement (UE) 2020/1055 », modifie le règlement (CE) n°1072/2009 relatif aux conditions d'accès au marché des services de transport routier de marchandises.

Le règlement n°1072/2009 fixe notamment les conditions de réalisation des opérations de cabotage, c'est-à-dire les opérations de transport intérieur, sur le territoire d'un Etat membre, par une entreprise établie dans un autre Etat membre. Les conditions de réalisation des opérations de cabotage sont encadrées, contrairement aux opérations de transport routier international qui, elles, sont libéralisées pour les entreprises de transport établies au sein de l'Union européenne. L'article 8 du règlement n°1072/2009 fixe les conditions d'accès au marché national des services de transport routier de marchandises (cabotage). Les opérations de cabotage ne peuvent être effectuées qu'après la dernière opération de déchargement de la marchandise faisant l'objet d'un transport routier international. Elles sont limitées à trois opérations sur le territoire d'un même Etat dans le délai maximal de 7 jours à compter de la fin de l'opération de transport routier international.

Le règlement (UE) 2020/1055 ne modifie pas ces règles mais les renforce en imposant aux transporteurs qui réalisent des opérations de cabotage qu'un délai minimal de quatre jours, dit « de carence », soit respecté entre deux périodes de cabotage, pour un même véhicule, sur le territoire d'un même Etat membre.



### **1.3. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

La réglementation applicable aux temps de conduite et de repos est une spécificité européenne, en ce qu'elle se distingue des règles habituelles fondées sur le temps de travail : la particularité du règlement n°561/2006 est liée au fait que c'est une activité précise – la conduite – qui est prise en compte, sur certains véhicules précisément définis.

Si le règlement n°561/2006 est propre à l'Union européenne, l'Accord européen sur les transports routiers (AETR) prévoit des dispositions quasi-similaires à ce règlement (dans sa version pré-révision) et s'applique à une plus vaste gamme d'Etats.

L'accès au marché des services de transport routiers internationaux de marchandises est libéralisé au sein de l'Union européenne, seules les opérations de cabotage sont encadrées par le règlement n°1072/2009 (article 8). S'agissant des échanges avec les pays situés en dehors de l'Union européenne, les conditions d'accès au marché des services de transport routier de marchandises sont fixées par des accords bilatéraux ou multilatéraux. L'accès au marché est, dans la majorité de ces accords, soumis à des autorisations dont le nombre est limité et le cabotage n'est pas autorisé.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

#### **Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1054 :**

L'article 8.8 bis du règlement n°561/2006 modifié par le règlement n°2020/1054 prévoit désormais que les entreprises de transport organisent le travail des conducteurs de telle sorte que ces derniers soient en mesure de retourner au centre opérationnel de l'employeur auquel ils sont normalement rattachés, situé dans l'État membre d'établissement de leur employeur, ou de retourner à leur lieu de résidence, au cours de chaque période de quatre semaines consécutives, afin d'y passer au moins un RHN ou un temps de repos hebdomadaire de plus de quarante-cinq heures pris en compensation de la réduction d'un RHR. Il prévoit en revanche que, lorsqu'un conducteur a pris deux temps RHR consécutifs, comme l'y autorise désormais le règlement n°561/2006, l'entreprise de transport organise le travail du conducteur de telle sorte que celui-ci soit en mesure de rentrer avant le début du temps de repos hebdomadaire normal de plus de quarante-cinq heures pris en compensation.

L'article 1er, paragraphe 10 du règlement n° 2020/1054 interdit en outre de rémunérer un conducteur, transportant des marchandises, en fonction de la rapidité de la livraison.

Le règlement n°561/2006 étant d'effet direct, seules ces deux dispositions doivent faire l'objet d'une mise en application en droit national, par un vecteur législatif. Il s'agit, d'une part, de l'introduction d'une sanction délictuelle pour le fait de rémunérer un conducteur en fonction de la vitesse de livraison et, d'autre part, de prévoir une sanction délictuelle pour un employeur qui n'organiserait pas le travail de manière à permettre au conducteur d'exercer son droit au retour. Le texte prévoit aussi des dispositions facilitant le contrôle en bord de route, en imposant à l'employeur de mettre ses conducteurs salariés en mesure d'apporter aux contrôleurs toute preuve indiquant qu'ils sont rentrés, ou auraient pu rentrer, à leur domicile à l'issue du cycle de trois ou quatre semaines, modulation qui nécessite de recourir à un vecteur législatif.

**Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1055 :**

Le point 4 de l'article 2 du règlement introduit un délai minimal de quatre jours entre deux périodes de cabotage. Pendant cette période, l'entreprise de transport routier de marchandises non résidente ne pourra pas réaliser, avec un même véhicule, de nouvelles opérations de cabotage sur le territoire de l'Etat où des opérations de cabotage viennent d'être réalisées.

Cet article prévoit également que les donneurs d'ordre qui font appel à des entreprises de transport non résidentes doivent s'assurer que l'entreprise à laquelle ils font appel est en mesure d'effectuer les opérations de transport dans le respect des règles de cabotage parmi lesquelles figure le délai de 4 jours entre deux périodes de cabotage.

Enfin, la charge de la preuve du respect du délai de quatre jours est à apporter par le transporteur non résident.

Ces nouvelles règles sont applicables à compter du 21 février 2022. Les règles de cabotage, la responsabilité des donneurs d'ordre lorsqu'ils font appel à des entreprises de transport non résidentes, les obligations des transporteurs en cas de contrôle des règles de cabotage ainsi que les sanctions applicables au non-respect des conditions de cabotage sont définies par la loi nationale dans le code des transports. En conséquence, ces dispositions doivent être complétées par des mesures nouvelles pour introduire le délai minimal de quatre jours entre deux périodes de cabotage, la responsabilité des donneurs d'ordre en la matière et les sanctions en cas de non-respect de ce délai.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1054 :**

Les dispositions législatives proposées visent à sanctionner les manquements aux nouvelles obligations et interdictions introduites par le règlement n°2020/1054. Elles ont pour objet de satisfaire à l'obligation, prévue à l'article 19 du règlement n°561/2006, faite aux Etats membres, d'introduire dans leur droit national des sanctions effectives et proportionnées aux manquements à la réglementation sociale européenne en matière de temps de conduite et de repos.

### **Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1055 :**

Les dispositions législatives proposées visent à introduire en droit français la période de carence de quatre jours entre deux périodes de cabotage sur le territoire national, à étendre la responsabilité aux donneurs d'ordre en cas de non-respect de cette période de carence, à fixer la charge de la preuve de l'absence d'opération de cabotage sur le territoire français pendant la période de quatre jours au transporteur étranger et enfin à sanctionner les manquements à l'application de cette période de carence. Elles sont adoptées conformément aux dispositions des articles 12, 13 et 14 bis du règlement n°1072/2009 modifié. Elles visent à améliorer les conditions de concurrence entre transporteurs de l'Union européenne lorsqu'ils réalisent des prestations de transport routier de marchandises sur le territoire national.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

#### **Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1054 :**

Les dispositions concernées visent à mettre en œuvre une obligation explicite, fixée par le droit européen dérivé, ce qui suppose l'introduction d'une sanction soit délictuelle soit contraventionnelle. Selon le niveau de sanction choisi, un vecteur législatif ou réglementaire (DCE) est nécessaire.

#### **Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1055 :**

Les dispositions concernées visent à mettre en œuvre une obligation explicite, fixée par le droit européen dérivé, ce qui suppose l'introduction de sanctions soit de niveau délictuel ou contraventionnel.

### **3.2. OPTION RETENUE**

#### **Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1054 :**

Le choix d'un dispositif de niveau délictuel s'inscrit dans une recherche de cohérence : le 2° de l'article L. 3315-4-1 du code des transports punit déjà d'un an d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende le fait de rémunérer, à quel titre et sous quelle forme que ce soit, des conducteurs routiers employés par l'entreprise ou mis à sa disposition, en fonction de la distance parcourue ou du volume des marchandises transportées, dès lors que ce mode de rémunération est de nature à compromettre la sécurité routière ou à encourager les infractions au règlement n° 561/2006. L'interdiction de rémunérer un conducteur en fonction de la rapidité de la livraison relevant sans ambiguïté du même objectif, la logique commandait de compléter cet article. Ainsi le dispositif retenu consiste-t-il à ajouter, aux situations incriminées par le 2° de l'article L. 3315-4-1, la rémunération du conducteur au titre de la vitesse de livraison.

L'article L. 3315-4-1 punit, en outre, de la même peine, le fait d'organiser le travail des conducteurs routiers employés par l'entreprise ou mis à sa disposition sans veiller à ce que ceux-ci prennent leur RHN en dehors du véhicule. Un article de niveau réglementaire (art. R. 3315-11 point 4°) punit, en outre, d'une contravention de cinquième classe, le fait de prendre un RHN dans le véhicule, la réitération de cette infraction contraventionnelle permettant de matérialiser l'organisation délictueuse du travail punie par l'article L. 3315-4-1. Il est proposé, pour ce qui concerne le droit au retour, de mettre en œuvre un dispositif similaire, *i.e.* une sanction délictuelle pour une organisation du travail contraire à la réglementation, ainsi qu'une sanction contraventionnelle, pour le non-respect ponctuel de la règle, dont la réitération servira à matérialiser l'infraction de niveau délictuel.

Pour ce faire, il est proposé d'ajouter au code des transports un nouvel article L. 3313-5 reprenant les dispositions du règlement n° 561/2006 relatives à la preuve du respect du droit au retour, en prévoyant que l'employeur documente la manière dont il s'acquitte de l'obligation d'organiser le travail des conducteurs de façon à leur permettre d'exercer ce droit. L'employeur est également tenu de conserver cette documentation dans ses locaux, afin de la présenter à la

demande des autorités de contrôle. En outre, afin d'assurer l'effectivité des contrôles opérés en bord de route, le même article impose explicitement à l'entreprise de mettre en mesure le conducteur de prouver, par tout moyen, qu'il est, s'il le souhaite, en mesure d'exercer son droit au retour : cette disposition aura surtout pour objet de faciliter la constatation, en bord de route, de l'infraction contraventionnelle, qui sera introduite par DCE.

En outre, il est proposé d'ajouter à l'article L. 3315-4-1 du code des transports un 4°, punissant d'un an d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende, le fait d'organiser le travail d'une telle manière que le conducteur ne pourrait, s'il le souhaite, faire effectivement jouer son droit au retour.

#### **Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1055 :**

Les dispositions existantes relatives à l'accès au marché des services de transport routier de marchandises du règlement n°1072/2009 sont codifiées dans la partie législative du code des transports (articles L. 3421-3 à L. 3421-10). Les manquements à ces dispositions sont de nature délictuelle. L'introduction d'une période de carence entre deux périodes de cabotage complète les règles existantes de cabotage et déroge au principe de la libre prestation de services au sein du marché intérieur de l'Union européenne ; elles relèvent du niveau législatif. La responsabilité des donneurs d'ordre quant au respect de la période de carence, la preuve à apporter par le transporteur du respect de cette période participent à la mise en œuvre des règles du cabotage. Enfin, les sanctions relatives au non-respect de la période de carence complètent celles déjà applicables pour les règles de cabotage qui sont de nature délictuelle (L. 3452-7 et L. 3452-8).

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

#### **Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1054 :**

Les dispositions proposées n'auront qu'un impact mineur sur l'ordre juridique interne, se limitant à élargir le champ d'une infraction déjà existante, ainsi qu'à en créer une nouvelle, applicable à un secteur précis et à un cas très spécifique.

## **Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1055 :**

Les dispositions proposées ont un impact mineur sur l'ordre juridique existant : un nouvel article est inséré dans le code des transports pour définir la période de carence de quatre jours entre deux périodes de cabotage. Les autres dispositions sont introduites dans les articles existants du code qu'elles complètent (responsabilité du donneur d'ordre, charge de la preuve, sanctions).

### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Les dispositions proposées s'articulent, par définition, sans difficulté avec le droit de l'Union européenne, dont elles ont vocation à permettre sa bonne application par les acteurs du transport routier et leurs salariés et à en garantir l'effectivité.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Les mesures contribuent à la lutte contre le *dumping* social et les durées abusives pendant lesquelles un conducteur est éloigné de chez lui. Elles contribueront donc à une concurrence plus saine sur le marché du transport routier, permettant un meilleur équilibre entre libéralisation du transport et élévation des standards sociaux.

Les mesures encadrent davantage les possibilités de réaliser des opérations de transport sur le territoire national par des entreprises établies dans un autre Etat membre. Cette mesure vise à mieux équilibrer les conditions de concurrence du transport routier de marchandises, en l'absence d'harmonisation fiscale et sociale au sein de l'Union européenne (impôt sur les sociétés et charges sociales).

### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Les mesures sont susceptibles de renchérir, modestement, le coût des opérations de transport routier, en particulier celles exercées à l'international, le droit au retour étant plus difficile à mettre en œuvre lorsque le conducteur est très éloigné de son domicile ou du centre opérationnel dont il relève en temps normal.

La mesure s'applique aux entreprises établies hors de France. Les donneurs d'ordre français devront s'assurer que le transporteur étranger auquel ils font appel pour réaliser des prestations sur le territoire national sont en mesure de réaliser ces prestations dans le respect des règles applicables y compris le respect du délai de quatre jours entre deux période de cabotage.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les opérations de contrôle s'appuyant sur un vaste champ d'infractions susceptibles d'être relevées en bord de route ou en entreprise, les mesures proposées n'induiront pas de coûts supplémentaires pour les corps de contrôle. En revanche, elles leur donneront des outils supplémentaires pour réprimer des pratiques abusives ou contraires à la qualité de vie des salariés ou aux règles de concurrence dans le transport routier de marchandises.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

L'interdiction de fixer la rémunération des conducteurs en fonction de la rapidité de la livraison contribuera à ce que l'opération de transport soit assurée dans des conditions qui ne sont pas de nature à compromettre la sécurité routière et celle du conducteur.

L'obligation faite à l'employeur d'organiser le travail des conducteurs qu'il emploie de manière à leur permettre de rentrer à leur domicile ou au centre opérationnel de l'entreprise au moins une fois toutes les trois ou quatre semaines, permet de garantir aux conducteurs le droit à une vie privée. Cette mesure concerne plus particulièrement les conducteurs de transport en longue distance employés par des entreprises de transport international de marchandises qui sont amenés à effectuer des missions loin de leur résidence habituelle sur des périodes de plusieurs semaines.

#### **4.5. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Le droit au retour du conducteur pourrait avoir un impact environnemental mineur, dans l'hypothèse où il induirait des retours à vide du véhicule, approche d'ailleurs défendue par le groupe de Visegrad.

Toutefois, aucune entreprise n'ayant intérêt à organiser de cette manière son activité économique, et la longue durée des cycles envisagés (3 à 4 semaines), il est peu probable que la mesure ait, *in fine*, un impact négatif sur l'environnement.

L'introduction d'un délai de quatre jours entre deux périodes de cabotage sur le territoire d'un même Etat membre n'a pas d'impact sur l'environnement : il ne génère pas de déplacement supplémentaire dans la mesure où les règles actuelles imposent déjà de réaliser une prestation de transport routier international avant de pouvoir réaliser de nouvelles opérations de cabotage.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

#### **Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1054 :**

Aucune consultation n'est nécessaire pour ces mesures, lesquelles ont toutefois été discutées en interministériel et ont fait l'objet d'échanges avec les partenaires sociaux, lors de la conception des positions françaises, durant les négociations relatives à la révision du Paquet mobilité I.

#### **Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1055 :**

Les dispositions du règlement n°2020/1055 sont d'application directe, elles n'ont pas fait l'objet de consultation. Les entreprises de transport établies en France sont indirectement concernées par la mesure qui s'applique aux transporteurs étrangers dans la mesure où elle favorise une concurrence plus équilibrée entre les entreprises au sein de l'Union européenne.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Le I du présent article entre en application le lendemain de la publication de la présente loi au Journal officiel, les dispositions du règlement 2020/1054 étant d'application immédiate.

Le II du présent article entre en application le 21 février 2022 date fixée par le règlement 2020 /1055.



### **5.2.2. Application dans l'espace**

La présente disposition s'applique au territoire national et aux collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution. Toutefois s'agissant du cabotage, celui-ci n'étant pas autorisé pour les entreprises établies en dehors de l'Union européenne et les collectivités de l'article 73 n'ayant pas de frontière terrestre avec des pays de l'Union européenne, la disposition ne trouve, de fait, pas à s'appliquer.

### **5.2.3. Textes d'application**

#### **Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1054 :**

Un texte réglementaire (DCE) sera nécessaire pour introduire une contravention de cinquième classe, dans l'hypothèse où un conducteur n'aurait, ponctuellement, pas été mis en mesure de faire jouer son droit au retour. Cette sanction contraventionnelle n'est pas à proprement parler une mesure d'application de la disposition envisagée, en ce qu'elle n'est pas juridiquement indispensable à ce que soit infligée une sanction délictuelle à raison d'une organisation du travail structurellement contraire à la réglementation européenne. En revanche, l'infraction contraventionnelle facilitera grandement la constatation de l'infraction délictuelle, en ce que sa réitération pourra révéler une organisation du travail contraire à la réglementation.

#### **Pour ce qui concerne la mise en œuvre du règlement n°2020/1055:**

Aucune mesure réglementaire n'est nécessaire pour la mise en œuvre des dispositions relatives à la période de carence.

## **Article 23 : Transposition de l'article 1er de la directive 2020/1057 « lex specialis » détachement des conducteurs routiers**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le cadre général du détachement est posé en droit national par le code du travail dont les règles sont issues des directives 96/71/CE et 2014/67/UE.

Des règles spécifiques ont été adoptées pour l'ensemble des activités des transports terrestres afin de prendre en compte la mobilité de ces salariés en simplifiant les formalités leur incombant. Le code des transports prévoit actuellement des dispositions spécifiques pour le détachement des travailleurs roulants et navigants des transports terrestres. Il s'agit des articles législatifs (articles L.1331-1 à L.1331-3 composant le chapitre unique du titre "Lutte contre la concurrence déloyale") et réglementaires (R.1331-1 à R.1331-7 composant 3 sections du chapitre unique du titre « Dispositions applicables aux entreprises de transports établies hors de France").

L'article L. 1331-1 du code des transports, qui introduit cette réglementation spécifique, renvoie pour la définition de son champ d'application à l'article L.1321-1 du même code.

Ces dispositions spécifiques s'appliquent dès lors que les activités entrent dans le cadre des articles L. 1262-1 et L. 1262-2 du code du travail, soit, aux cas de détachement pour opérations de prestations de service internationales (« PSI »), le détachement intra-groupe ainsi que le détachement en travail temporaire. Notamment, une attestation de détachement se substitue, pour les entreprises étrangères qui détachent des travailleurs roulants ou navigants du secteur des transports terrestres, à la déclaration de détachement de droit commun prévu par le code du travail. En 2018, 1 060 898 attestations de transport ont été déposées en France par des entreprises étrangères.

Adopté le 9 juillet 2020, le Paquet mobilité I prévoit également une *Lex Specialis*, qui fixe des règles spécifiques d'application du détachement aux conducteurs routiers, constituée par l'article 1er de la directive 2020/1057/UE du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de

conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) no 1024/2012.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL**

L'article 1er de la directive 2020/1057, dite *lex specialis*, prévoit des modalités spécifiques d'application du droit du détachement des travailleurs, établi par la directive 91/76/CE, pour les conducteurs employés par des entreprises de transports routier qui effectuent des missions de transport de marchandises ou de voyageurs constituant une prestation de service internationale telle que définie à l'article 1er de la directive 96/71/CE.

Il précise le champ d'application du droit du détachement à ces conducteurs routiers en établissant qu'il s'applique aux opérations de cabotage et ne s'applique pas aux parcours de transit. Il dispose également que les conducteurs assurant des opérations bilatérales de transport (en provenance ou à destination de l'Etat membre d'établissement de l'entreprise), pouvant comporter des opérations intermédiaires de chargements et déchargements, ne sont pas soumis au détachement.

Il précise les conditions et dates d'entrée en vigueur de ces exemptions en lien avec l'entrée en vigueur de l'obligation d'équipement des véhicules en chronotachygraphes intelligents avec géolocalisation.

Il prévoit les formalités et obligations s'imposant aux entreprises de transport routier qui détachent des conducteurs routiers en prestations de service internationales, en disposant notamment qu'elles doivent transmettre aux autorités nationales une déclaration de détachement au moyen du système d'information du marché intérieur (IMI).

## **1.3. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ**

La réglementation applicable au détachement des salariés et les règles spécifiques applicables au détachement des conducteurs constituent une spécificité européenne.

Selon leur dispositif juridique national, les Etats-membres transposent les directives relatives au détachement par des dispositions de nature législatives et réglementaires.

Le code des transports ne distingue pas les entreprises détachant des conducteurs sur le sol national selon qu'elles sont établies dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un Etat tiers.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'article 9 de la directive 2020/1057 prévoit que les Etats membres adoptent et publient les dispositions nécessaires pour se conformer à cette directive au plus tard le 2 février 2022 et qu'ils appliquent ces mesures à partir de cette même date.

Le présent projet de loi constitue le véhicule approprié pour l'adoption ou la transposition des différents éléments du Paquet Mobilité dont la *lex specialis* et devra être complété par des textes réglementaires.

Le présent article a pour objet de transposer les dispositions de cette directive, portées par son article 1<sup>er</sup>, relatives au détachement des conducteurs routiers qui ont été identifiées de niveau législatif.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le présent article intègre, dans le livre du code des transports relatif à la réglementation sociale, un nouveau chapitre transposant les dispositions relevant du niveau législatif de la « *lex specialis* ».

L'objectif est de garantir l'applicabilité des règles de détachement adaptées aux conducteurs routiers effectuant des prestations de service internationales, notamment dans le cadre du cabotage mais aussi, sous certaines conditions pour le reste du transport international.

Cette transposition permet également de garantir l'application de règles harmonisées au niveau de l'Union européenne, ainsi que les formalités associées qui permettent de faciliter les contrôles, et de limiter les risques de dumping social.

Les exceptions sont précisément listées et encadrées. Ainsi, les règles du détachement ne s'appliqueront pas aux parcours de transit, ni aux conducteurs assurant des opérations bilatérales de transport (en provenance ou à destination de l'Etat membre d'établissement de l'entreprise), pouvant comporter des opérations intermédiaires de chargements et déchargements.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Le cadre général du détachement est posé en droit national par le code du travail dont les règles sont issues des directives 96/71/CE et 2014/67/UE.

Des règles spécifiques ont été adoptées pour l'ensemble du secteur des transports terrestres afin de répondre à la mobilité de ces salariés en simplifiant les formalités leur incombant. Le code des transports prévoit actuellement des dispositions spécifiques pour le détachement des travailleurs roulants et navigants des transports terrestres de niveau législatif (articles L.1331-1 à L.1331-3 composant le chapitre unique du titre "Lutte contre la concurrence déloyale").

Afin de tenir compte des précisions apportées par la *lex specialis* pour les conducteurs routiers de poids lourds, la transposition doit passer, pour certain de ses éléments, par la loi. Il est par ailleurs logique de s'inscrire dans le code des transports qui prévoit déjà des dispositions spécifiques adaptées au transport terrestre.

#### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Dans la partie législative, il est proposé de créer un chapitre supplémentaire au chapitre unique comportant les articles L1331-1 à L1331-3 – lequel devient le chapitre Ier. Le chapitre I est modifié pour circonscrire son application aux cas de détachement des autres transports terrestres et aux cas hors PSI (prestations de service international) du transport routier. Le 2<sup>e</sup> chapitre, consacré au détachement en PSI des conducteurs routiers, transpose la *lex specialis*.

Il précise ainsi le champ d'application du droit du détachement aux conducteurs routiers en établissant qu'il s'applique aux opérations de cabotage et ne s'applique pas aux parcours de transit. Il dispose également que les conducteurs assurant des opérations bilatérales de transport

(en provenance ou à destination de l'Etat membre d'établissement de l'entreprise), pouvant comporter des opérations intermédiaires de chargements et déchargements, ne sont pas soumis au détachement. Il précise les conditions et dates d'entrée en vigueur de ces exemptions. Un décret en Conseil d'Etat viendra déterminer les modalités d'application des dispositions du code du travail en matière de détachement aux employeurs soumis à la *lex specialis*.

Il prévoit les formalités et obligations s'imposant aux entreprises de transport routier établies hors de France qui détachent des conducteurs routiers en prestations de service internationales, en disposant notamment qu'elles doivent transmettre aux autorités nationales une déclaration de détachement au moyen du système d'information du marché intérieur (IMI).

L'article prévoit également le maintien de la coresponsabilité sociale du destinataire de la marchandise transportée dans le cadre d'une prestation de service internationale de transport par route.

Il comporte en outre des dispositions complémentaires relatives aux modalités de mise à disposition des entreprises et des conducteurs d'informations sur les conditions de travail et d'emploi ainsi que sur les conditions dans lesquelles certaines informations disponibles dans IMI peuvent être communiquées aux partenaires sociaux. Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat la transposition des modalités d'application et de contrôle de niveau non législatif.

En complément, l'article 23 comporte une habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de coordination, de simplification et de mise en cohérence rendues nécessaires par la transposition de la *lex specialis*. Il pourrait ainsi être procédé à la révision des dispositions du code du travail et du code des transports relatives au régime du détachement applicables aux situations de transports terrestres ne relevant pas du présent article [à savoir le détachement des conducteurs routiers en travail temporaire ou en détachement intra-groupe ainsi que le détachement des salariés navigants du transport fluvial].

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Les dispositions proposées visent à adapter les dispositions spécifiques applicables au détachement des conducteurs en prestation de service internationale existantes issues des directives 96/71 et 2014/67 afin de transposer la directive 2020/1057.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Les mesures contribuent à la lutte contre le dumping social et à la juste rémunération des conducteurs lorsqu'ils sont détachés en France puisqu'ils devront être rémunérés au même taux horaire que les conducteurs français, selon le principe « à travail égal sur un même lieu, salaire égal ». Elles contribueront donc à une concurrence plus saine sur le marché du transport routier, permettant un meilleur équilibre entre libéralisation du transport et élévation des standards sociaux.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

L'application du droit du détachement des travailleurs, prévu par la directive CE 96/71 du 16 décembre 1996, aux conducteurs routiers était déjà rendue effective sur le territoire français par les dispositions spécifiques du code des transports. La lex specialis prévoyant explicitement les conditions d'application du détachement au secteur du transport routier ne modifie donc pas ce principe. Néanmoins, les dérogations à l'application du détachement pour les opérations de transport bilatérales posées par la lex specialis limiteront les situations dans lesquelles le détachement trouvera à s'appliquer.

Les entreprises implantées hors de France qui détachent des conducteurs devront satisfaire aux formalités administratives et modalités de contrôles prévue par la directive transposée par le projet d'article 23. Il est entendu que les mesures prévues n'auront aucun impact pour les entreprises de transport routier implantées sur le territoire français.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les services centraux du ministère du travail en charge de l'application SIPSI n'auront plus à traiter les attestations de détachement des conducteurs routiers PSI, puisqu'elles seront saisies par les entreprises concernées dans le SI européen IMI. Aujourd'hui les attestations de détachement transport routier PSI s'élèvent à 45 000 par an environ et représentent 99 % des attestations tous modes de transports et situations de détachement confondus.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP)

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Entrée en vigueur au 2 février 2022, à l'exception du dernier alinéa de l'article L.1332-3 qui entrera en vigueur à la date à partir de laquelle les tachygraphes intelligents avec géolocalisation devront être installés dans les véhicules immatriculés dans un État membre.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les présentes dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire national et aux collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat sera nécessaire pour définir les modalités d'application et de contrôle des nouvelles dispositions législatives ainsi que pour adapter les articles réglementaires du code des transports.



## **Article 24 : Pérennisation des aménagements réalisés par Eurotunnel en vue du rétablissement des contrôles douaniers et sanitaires dans le cadre de la sortie du Royaume Uni de l'UE**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La perspective d'un Brexit sans accord a conduit le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires en vue du rétablissement des contrôles douaniers et sanitaires aux frontières, ce qui comprend la réalisation des infrastructures qui en sont le support.

C'est ainsi que, dans le cadre de la loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, a été publiée l'ordonnance n° 2019-36 du 24 janvier 2019.

Toutefois les travaux effectués dans le cadre du lien fixe transmanche ne pourront être régularisés dans les conditions décrites par ces dispositions. L'intérêt public qui s'attache à leur maintien de manière pérenne implique d'introduire une disposition législative dérogatoire au droit de l'urbanisme.

#### **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL**

L'ordonnance n° 2019-36 du 24 janvier 2019 prévoit un régime procédural simplifié et temporaire applicable aux travaux en vue de la construction ou de l'aménagement en urgence de locaux, installations ou infrastructures portuaires, ferroviaires, aéroportuaires et routiers requis par le rétablissement desdits contrôles.

Son article 2 dispose notamment que : « *Les constructions, installations et aménagements directement liés au rétablissement des contrôles des marchandises et des passagers à destination ou en provenance du Royaume-Uni en raison du retrait de cet Etat de l'Union européenne constituent des réalisations dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme* » comme relevant du b de l'article L. 421-5 de ce même code selon lequel : « *Un décret en Conseil d'État arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, par dérogation aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4, sont dispensés de*

*toute formalité au titre du présent code en raison: (...) b) De la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés; ».*

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Concernant les échanges passant par le Tunnel sous la Manche, les installations de contrôle douanier et sanitaires (centre de contrôle SIVEP-Douanes) ont été créées sur le site dit de la ZAC 2, afin d'effectuer les contrôles à l'importation sur les marchandises et animaux provenant du Royaume-Uni et entrant dans l'Union européenne. Ces infrastructures ont été construites et remises officiellement aux autorités françaises le 4 avril 2020.

Le centre de contrôle SIVEP-Douanes sera opéré par des vétérinaires et par des douaniers. Il comporte neuf quais de déchargement, une zone de consigne frigorifique, un parking de 100 places destiné à accueillir les PL en attente de contrôle. Des bureaux de 1 000 m<sup>2</sup> accueillent les différents services de l'Etat ainsi que le personnel d'Eurotunnel référent auprès des Représentants en Douanes Enregistrés opérant pour les chargeurs. En complément, un parking permettant de stocker 350 poids-lourds en attente de leurs démarches export a également été construit pour éviter une embolie lors du franchissement de la frontière. Une zone de stockage pour les véhicules légers a également été créée.

Cette installation se situe sur la commune de Calais qui relève de la loi « littoral ». Par rapport à d'autres sites examinés, son implantation s'est imposée car directement connectée au flux de sortie du Tunnel. Elle a bénéficié des dérogations temporaires prévues par l'ordonnance précitée.

Cette installation a pris un caractère pérenne en l'absence d'une solution alternative pour implanter les contrôles douaniers. Elle est appelée à perdurer au-delà du délai de deux ans visé à l'article 2 de l'ordonnance précitée et devrait en principe, être autorisée dans les conditions de droit commun prévues par le code de l'urbanisme.

Or, les constructions ne peuvent être autorisées au titre du code de l'urbanisme sur le site choisi que pour les installations visées par l'article L. 121- 4 dudit code. En effet, les aménagements ferroviaires du type de ceux d'Eurotunnel-GETLINK ne sont pas visés.

## **2.2. OBJECTIF POURSUIVI**

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

#### **3.2. OPTION RETENUE**

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

##### **4.1.1. Impacts macroéconomiques**

Le tunnel sous la Manche est un élément majeur de la connexion entre le Royaume-Uni et le continent européen tant par les moyens ferroviaires que par les infrastructures autoroutières. Les biens transitant par le tunnel représentent, en valeur, 26% des échanges entre le Royaume-Uni et le continent européen, pour un montant de 140 Md €.

En 2019, le transit via le tunnel sous la Manche représentait :

- 2 601 791 voitures de tourisme et 50 268, autocars, représentant 10,4 M de passagers ;
- 1 595 241 poids lourds, représentant un équivalent de 20,7 M de tonnes de marchandises ;
- 11 047 000 passagers dans les trains à grande vitesse Eurostar ;
- 2144 trains de fret.

##### **4.1.2. Impacts budgétaires**

Eurotunnel a construit des infrastructures de contrôles frontaliers, destinées aux nouveaux contrôles douaniers et sanitaires qui seront mises en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, ainsi que des zones de stockages attenantes. Au total, ces infrastructures ont coûté 32 M€ à Eurotunnel qui en demande le remboursement, au moins partiel, à l'Etat français.

### **4.1.3. Impacts sur les entreprises**

Les installations qui doivent bénéficier de la dérogation aux dispositions relatives à la loi littoral dont bénéficient déjà les installations nécessaires au fonctionnement des services publics portuaires sont destinées à faciliter la circulation de marchandises et des personnes entre le continent et le Royaume-Uni et représentent à ce titre un enjeu économique et commercial de première importance pour la France et l'Union Européenne en général.

## **4.2. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Le site dit de la « ZAC 2 » sur la commune de Calais s'est imposé en sortie immédiate du Tunnel vu la nécessité de stopper le moins longtemps possible les PL soumis aux contrôles nécessaires à l'import.

Vu le potentiel environnemental de la ZAC 2, une compensation est prévue au titre du code de l'environnement. Un site d'environ 30 hectares est fléché qui a vocation à être garanti par la prise d'un arrêté de protection de biotope. Une dizaine d'autres hectares sont identifiés sur la commune de Calais pour compenser une partie de zone humide impactée pour la réalisation des connexions routières et d'un autre projet. La garantie serait offerte par une Obligation Réelle Environnementale (ORE).

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

#### **5.1.1. Application dans le temps**

Entrée en vigueur à la date de publication de la loi.

#### **5.1.2. Application dans l'espace**

Territoire national et collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution.

### **5.1.3. Textes d'application**

Aucun texte d'application n'est nécessaire pour cette mesure.

## **CHAPITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION DES RISQUES**

### **Articles 25 : Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen relatif au mercure**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Le mercure est une substance très toxique qui représente une menace majeure à l'échelle mondiale pour la santé humaine, les écosystèmes et la faune et la flore sauvages.

##### **1.2. CADRE EUROPÉEN**

Le règlement (CE) n° 852/2017 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure qui abroge le règlement (CE) n° 1102/2008 vise à limiter les impacts environnementaux et sanitaires engendrés par les activités liées au mercure en limitant ou bannissant l'utilisation et le commerce de ce métal dans les produits et les procédés de fabrication.

Ce règlement prévoit à l'article 16 que les Etats membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations du règlement européen.

#### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le projet vise à :

- à ajouter un régime de sanctions applicables en cas d'infractions aux dispositions relatives aux produits chimiques : en ajoutant à l'article L. 521-21 du CE relatif aux sanctions pénales qu' "Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait de : 9° Ne pas respecter les mesures d'interdiction ou les prescriptions édictées en application du règlement relatif au mercure";

- à actualiser les références du règlement européen relatif au mercure mentionnées à l'article L. 541-46 du CE relatif aux sanctions pénales applicables en cas d'infractions aux dispositions relatives à la gestion des déchets. Actuellement, le CE prévoit qu'est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait de "*14° Ne pas respecter les interdictions édictées à l'article 1er du règlement (CE) n° 1102/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance*" ;
- l'article prévoit d'actualiser les références en remplaçant ces références par celles du règlement (CE) n° 852/2017 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008 ;
- à préciser que les agents de contrôles relatifs aux produits chimiques sont habilités également à rechercher et constater les infractions à ce règlement (le code de l'environnement dans sa version actuelle ne le mentionne pas - le projet d'amendement vise à compléter l'article L. 521-12 du CE en conséquence).

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

#### **3.2. OPTION RETENUE**

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

Les dispositions envisagées n'ont pas d'impact sur les entreprises, celles-ci étant déjà soumises aux dispositions du règlement. Il n'en est également attendu aucun pour les collectivités locales et pour les services de l'Etat, pour lesquels cette mission de contrôle sera intégrée à la politique de contrôle déjà existante.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Aucune consultation obligatoire n'a été identifiée pour ces dispositions, lesquelles ont toutefois été discutées en interministériel.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions envisagées entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal Officiel.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Sur l'ensemble du territoire national

#### **5.2.3. Textes d'application**

Aucun texte d'application n'est nécessaire.



## **Article 26 : Régime de sanctions applicables aux violations du règlement européen relatif aux fluides frigorigènes**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Les fluides frigorigènes utilisés en particulier pour la réfrigération et le conditionnement d'air sont de puissants gaz à effet de serre. Parmi eux, les hydrofluorocarbures (ou HFC) ont un pouvoir de réchauffement entre 1 000 et 15 000 fois supérieur à celui du CO<sub>2</sub>.

#### **1.2. CADRE EUROPÉEN**

Le règlement (UE) n° 517/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n° 842/2006 a mis en place un mécanisme de réduction progressive des quantités d'hydrofluorocarbure (HFC) mises sur le marché dans l'Union européenne (UE) qui repose principalement sur un système de quota. Les premiers metteurs sur le marché européen doivent détenir un quota, exprimé en « tonne équivalent CO<sub>2</sub> (t.éq.CO<sub>2</sub>) », pour importer ou produire des HFC. Le règlement européen n° 517/2014 ne prévoit pas la possibilité de récupérer a posteriori un quota correspondant à la quantité de HFC mise sur le marché dans l'UE.

Le règlement n° 517/2014 prévoit à l'article 25 que les États membres mettent en œuvre des sanctions « *effectives, proportionnées et dissuasives* ».

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'article vise à aligner les dispositions législatives du code de l'environnement avec celles du règlement européen en matière de sanction en cas de non-respect des dispositions relatives à l'attribution de quotas alloués au metteurs sur le marché de HFC. L'amendement vise ainsi à permettre de sanctionner directement le dépassement de quota et le dépassement d'autorisation de quota pour l'importation d'équipements préchargés, sans mettre en demeure au préalable le contrevenant (comme le prévoit actuellement le code de l'environnement).

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

#### **3.2. OPTION RETENUE**

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'impact des dispositions envisagées est nul pour les entreprises, les collectivités, et les services de l'Etat, s'agissant de corriger une erreur dans la loi.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Aucune consultation obligatoire n'a été identifiée pour ces dispositions, lesquelles ont toutefois été discutées en interministériel.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions envisagées entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal Officiel.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

Sur l'ensemble du territoire national

##### **5.2.3. Textes d'application**

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

## **Article 27 : Prise en compte des nouvelles références des règlements européens relatifs aux polluants organiques persistants**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Les polluants organiques persistants (POP) sont des substances organiques qui persistent dans l'environnement, s'accumulent dans les organismes vivants et constituent un risque pour la santé humaine et pour l'environnement.

#### **1.2. CADRE EUROPÉEN**

Le règlement (UE) 2019/1021 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les polluants organiques persistants vise à protéger la santé humaine et l'environnement en éliminant, ou en limitant la production et l'utilisation de polluants organiques persistants (POP) et a pour objectif de réduire au minimum, ou d'éliminer si possible, les rejets de ces substances, et de réglementer les déchets les contenant ou contaminés par celles-ci.

Ce règlement abroge et remplace le règlement (CE) n° 850/2004 du Parlement européen et du conseil du 29 avril 2004 concernant les polluants organiques persistants et modifiant la directive 79/117/CEE.

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'article vise à actualiser les références réglementaires du règlement européen relatif aux polluants organiques persistants et à consolider ainsi les procédures de sanctions en cas de recours.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

#### **3.2. OPTION RETENUE**

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'impact des dispositions envisagées est nul pour les entreprises, les collectivités, et les services de l'Etat, s'agissant d'actualiser des références réglementaires.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Aucune consultation obligatoire n'a été identifiée pour ces dispositions, lesquelles ont toutefois été discutées en interministériel.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions envisagées entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal Officiel.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

Sur l'ensemble du territoire national

##### **5.2.3. Textes d'application**

Aucun texte d'application n'est nécessaire

## **CHAPITRE IV – DISPOSITIONS RELATIVES AUX MINERAIS DE CONFLIT**

### **Article 28 : Adaptation au règlement 2017/821 relatif au devoir de diligence des importateurs d'étain, de tantale, de tungstène et d'or**

#### **1. ETAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE EUROPÉEN**

Adopté au titre de la politique commerciale commune de l'Union, le règlement 2017/821 a pour objet d'imposer à certains importateurs d'étain, de tantale, de tungstène et d'or un devoir de « diligence » pour se prémunir de risques identifiés par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dans son « Guide sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit et à haut risque ».

Ces risques sont :

- certaines atteintes aux droits humains ;
- le soutien direct ou indirect aux groupes armés non étatiques ;
- les abus commis par les forces de sécurité publiques ou privées ;
- la corruption, la fausse déclaration d'origine des minerais ;
- le blanchiment d'argent ;
- le non-paiement de taxes, droits et redevances aux gouvernements.

Le règlement établit quatre grandes catégories d'obligations pour les importateurs concernés :

- systèmes de gestion au sein de l'entreprise : disposer d'une politique d'entreprise relative à sa chaîne d'approvisionnement, communiquée clairement au public et aux fournisseurs ; charger un cadre supérieur de l'entreprise de la supervision du processus ; participer dans mécanisme de traitement de plaintes ou de signalements ; disposer d'un système de

traçabilité ou d'une chaîne de responsabilité permettant d'obtenir certaines informations d'origine, documents à l'appui ;

- gestion des risques : examiner les informations fournies et évaluer les risques ; adopter le cas échéant des mesures en conséquence, pouvant inclure la poursuite des échanges avec le fournisseur en exerçant une pression, suspension temporaire ou cessation de toutes relations ;
- audit, dont peut être dispensé l'importateur s'il dispose des rapports d'audit de ses fournisseurs ;
- communication d'informations, notamment l'établissement et la diffusion sur l'internet d'un rapport annuel présentant les politiques et pratiques de l'entreprise en matière de devoir de diligence, les mesures prises pour se conformer aux obligations, ainsi que, le cas échéant, le résumé des audits réalisés.

La vérification du respect des obligations repose sur un mécanisme de contrôle *a posteriori* : les marchandises font l'objet d'une déclaration d'importation en douane l'année n, base sur laquelle un plan de contrôle peut être établi par les administrations nationales l'année n+1.

Seules certaines catégories de marchandises – définies par leur nomenclature douanière – sont concernées par la réglementation. Les importateurs concernés sont les personnes morales et physiques qui importent ces marchandises dans une quantité supérieure à un certain seuil, défini pour chaque catégorie par la réglementation européenne. La notion « d'importation » renvoie ici au territoire douanier européen : sont soumises au règlement toutes les marchandises provenant de l'extérieur de ce territoire, y compris de Suisse, du Royaume-Uni et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM, notamment Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie).

## **1.2. CADRE NATIONAL**

### **1.2.1. Cadre juridique national actuel**

Il n'existe actuellement pas de règles nationales applicables aux violations du règlement. A fortiori, aucune disposition nationale n'habilite des agents à réaliser les contrôles *a posteriori*

des importateurs, ou de réaliser des inspections dans leurs locaux, comme le prévoit le règlement de l'Union.

### **1.2.2. Cadre administratif national**

Le ministre de l'économie et des finances a désigné comme autorité nationale compétente la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), dont il dispose pour établir la politique des matières premières et des mines. Cette autorité coordonne et définit la politique de contrôle en coopération avec les services des douanes, les autres autorités nationales européennes ainsi qu'avec la Commission.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'article 16 fait obligation aux Etats membres, à la date d'entrée en application des dispositions européennes en la matière, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2021, de fixer les règles applicables aux violations du règlement, ainsi que de notifier à la Commission ces règles.

Il résulte en outre du dernier alinéa du paragraphe 3 de l'article 11 que les contrôles *a posteriori* réalisés par les autorités des États membres devront inclure « *des inspections sur place, notamment dans les locaux de l'importateur de l'Union* ».

Il est donc indispensable d'adopter un texte normatif afin d'établir les règles applicables aux violations du règlement européen et de permettre des contrôles pertinents.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le présent article vise à renforcer les capacités de l'administration à lutter contre des importateurs de marchandises ne respectant pas le devoir de diligence, ou cherchant à se soustraire de la liste des entreprises susceptibles d'être contrôlées.

Cet article doit donc donner la possibilité à l'administration de contrôler les personnes identifiées comme soumises au devoir de diligence au titre de leurs importations, et de s'assurer

du bon exercice de ce devoir de diligence, notamment du caractère suffisant des mesures adoptées.

Sans pratiquer de « *name and shame* » (dénonciation publique), l'article doit en outre permettre d'éviter que des importations se poursuivent sans que les mesures correctives aient été mises en œuvre, notamment celles relatives à l'information du public et des clients.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

Le projet de loi prévoit qu'un décret en Conseil d'État établit les catégories d'agents qui seront chargés de réaliser les contrôles dits « a posteriori » du respect du règlement.

En cas de violation des obligations prévues par le règlement, l'article prévoit qu'après mise en demeure et prescription de mesures correctives, l'autorité compétente désignée, le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), puisse prononcer une astreinte administrative de 1500 € par jour et faire procéder d'office à l'exécution des mesures prescrites.

Ainsi, l'administration pourra par exemple faire procéder d'office à la réalisation d'une vérification par un auditeur tiers, conformément à l'obligation créée par l'article 8 du règlement, ou faire procéder à la communication de toute information au public ou aux acheteurs en aval, en application de l'article 9 du règlement.

Concernant les importateurs bien identifiés par l'administration, le dispositif retenu permet d'adopter une approche dite de « compliance » (conformité), dans l'esprit du règlement lui-même, avec un ensemble de mesures de polices administratives, pouvant être adaptées à la nature des violations et étant le cas échéant dissuasives (astreinte, exécution d'office).

L'article offre en outre un cadre pour permettre les échanges de renseignements et de documents entre l'administration des douanes et l'autorité nationale compétente permettant :

- la transmission à la DGALN des données d'importation prévue le règlement ;
- à la DGALN de transmettre toute information ou doute relatif à des fraudes concernant les déclarations en douanes réalisées par les importateurs, notamment les quantités, la nature ou l'origine non-préférentielle (pays de la dernière transformation significative) des marchandises, en vue d'un éventuel contrôle à réaliser par les douanes ;



- aux douanes de transmettre à la DGALN toute information faisant suite au contrôle d'un importateur d'or, d'étain, de tungstène ou de tantale, susceptible de caractériser une violation de devoir de diligence de l'entreprise.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

###### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

L'article complète le chapitre III du titre II du code des douanes, afin de permettre tout échange d'information utile entre les deux administrations.

###### **4.1.2. Articulation avec le droit national et le droit de l'Union européenne**

L'article 16 du règlement européen laisse le soin de fixer « les règles applicables aux violations du présent règlement », avec deux obligations : d'une part, la notification des règles à la Commission, et d'autre part, en cas d'infraction au règlement, que « les autorités compétentes des États membres notifient à l'importateur de l'Union un avis prescrivant les mesures correctives qu'il doit prendre ».

L'alinéa 3 de l'article 17 du règlement précise que, au moment du réexamen dudit règlement en 2022, « la Commission estime s'il incombe ou non aux autorités compétentes des États membres d'imposer des sanctions aux importateurs de l'Union en cas de manquement répété aux obligations énoncées dans le présent règlement ». Cette disposition a donné lieu à des interprétations divergentes quant à la possibilité ouverte aux États membres de sanctionner pénalement les violations des obligations prévues par le règlement lui-même. En l'espèce, au regard des projets de lois déjà adoptés en Europe, un consensus semble s'établir entre États membres, notamment avec l'Allemagne et les Pays-Bas, sur le choix de se limiter à des mécanismes d'astreintes.

Le dispositif projeté vise à minimiser les risques juridiques sur ce point, avec un dispositif fondé sur une diversité d'outils relevant de la police administrative, dont l'objectif est de prévenir la poursuite des activités en situation de non-conformité.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

Aucune obligation légale supplémentaire ne sera imposée aux entreprises en dehors de l'impact des dispositions du règlement (UE) n°2017/821, qui est d'application directe en droit national.

### **4.2.1. Marchandises concernées**

Les entreprises concernées par le règlement sont celles importatrices de minerais, métaux bruts et certains ouvrages constitués de ces métaux : le règlement établit pour cela une liste de catégories de marchandises, désignées par leur numéro de nomenclature douanière.

La liste des marchandises concernées n'inclut pas les différents produits finis susceptibles de contenir ces métaux (produits électroniques, bijoux). Le règlement européen ne s'appliquerait donc pas à la plupart des produits manufacturés à l'étranger et importés dans l'Union sous forme de produits finis. Le risque de désavantager les industriels français utilisateurs d'or, de tantale, de tungstène ou d'étain reste mesuré :

- l'objectif affiché par le règlement serait que les autres entreprises mettent également en œuvre le règlement volontairement, notamment celles situées en aval dans les chaînes de valeur ;
- l'existence d'un « devoir de diligence » des multinationales dans la loi française devrait conduire à ce que l'aspect relatif aux chaînes d'approvisionnements en minerais soit bien traité par ces dernières.

### **4.2.2. Secteurs concernés**

Au regard des statistiques actuellement disponibles, ces entreprises concernées sont :

- à 38% des importateurs d'or, soit à titre monétaire (or d'investissement), soit pour la production industrielle, notamment en lien avec le secteur du luxe ;
- à 28% des importateurs d'étain, soit d'ouvrages finis en étain à destination du consommateur, soit de pièces à usage industriel (par exemple pour l'imprimerie) ;

- à 26% des importateurs de tungstène et à 8% de tantale, principalement à des fins industrielles.

Il s'agit donc d'entreprises importatrices soit de marchandises en métal brut (lingots d'or, par exemple), d'ouvrages simples souvent en étain (pièces industrielles pour l'imprimerie, arts de la table), ou alors d'entreprises industrielles très spécialisées pouvant toucher à la défense, au luxe, au secteur médical et pharmaceutique, ou en amont de ces secteurs.

Concernant les importateurs d'or, certaines obligations en matière de système de gestion doivent être rapprochées avec les « livres de police » établis par le code des douanes dans le cadre de la « garantie des métaux précieux » assurée par la DGDDI : toute personne détenant des ouvrages en métaux précieux pour l'exercice de sa profession devant tenir un registre détaillant leurs achats, ventes, réceptions et livraisons.

#### **4.2.3. Obligations existantes en matière de devoir de diligence dans le secteur**

Le devoir de vigilance concernant les chaînes d'approvisionnement en or, en étain, en tungstène et en tantale n'est pas une nouveauté, du fait des travaux de l'OCDE et son « Guide sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit et à haut risque ». D'autres dispositions peuvent concerner des acteurs économiques en France sur ce point : il s'agit de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, et de la section 1502 du *Dodd Frank Act* de 2010. Toutefois, le règlement européen 2017/821 cible des acteurs souvent distincts :

– La loi de 2017 sur le devoir de vigilance est une réglementation générale, qui cible les entreprises de plus de 5000 salariés en France ou de plus de 10 000 salariés à l'étranger : elle impose à ces dernières la réalisation de plans de vigilance, qui peuvent utilement, lorsque pertinent prendre en compte des enjeux liés aux chaînes d'approvisionnement en minerais. Le règlement européen cible quant à lui spécifiquement les importateurs de certaines catégories de marchandises. Ainsi, environ seules 6% des entreprises soumises au règlement européen sont d'une taille suffisante pour être concernées par la loi de 2017.

– Le *Dodd Frank Act* de 2010 a quant à lui instauré une pratique de rapportage pour les entreprises cotées en bourse aux Etats-Unis, ces dernières devant indiquer si leurs approvisionnements en étain, tantale, tungstène ou en or pouvaient provenir de République

démocratique du Congo, et le cas échéant de chercher à se prémunir contre d'éventuels risques. Seul un nombre très limité d'entreprises françaises concernées par le règlement européen ont une maison mère américaine concernée par cette disposition du *Dodd Frank-Act*. Les obligations et le champ du devoir de diligence sont assez distincts entre le règlement européen et la réglementation américaine, plus restreinte.

Ainsi, dans la majorité des cas, les entreprises françaises concernées par le règlement européen sont nouvelles à ce type d'obligation. Toutefois, ces dernières peuvent souvent avoir des fournisseurs étrangers ayant dû répondre à des interrogations de leurs clients américains, et risquent à l'avenir d'être sollicités par leurs propres clients directs sur ce sujet.

#### **4.2.4. Nombre et taille des entreprises concernées**

D'une année sur l'autre, les entreprises concernées peuvent varier en nombre, oscillant entre 50 et 70 entreprises. Malgré les seuils d'application définis par le règlement, une part très importante des entreprises concernées sont des petites et moyennes entreprises (79%), parmi lesquelles 27% de très petites entreprises.

Ainsi, les seuils de quantités imaginés au moment de l'élaboration du règlement européen n'ont pas permis de réserver l'application de ce règlement aux acteurs de grande dimension : l'importateur lui-même est souvent une PME ou une TPE, par exemple un sous-traitant ou d'une entreprise industrielle spécialisée. Ceci est un défi réel pour des obligations pouvant être rapprochées à des pratiques de responsabilité sociale des entreprises (RSE), jusqu'à présent menées plutôt par des grands groupes.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La mise en œuvre du règlement demande de prévoir des effectifs pour réaliser des contrôles.

Les services qui seront désignés n'ont pas encore été identifiés à ce stade ; par souci de proximité et au regard des missions, ces activités de contrôle et d'accompagnement des entreprises devraient de préférence relever des services déconcentrés de l'Etat. Au regard des spécificités du règlement, du nombre relativement restreint d'entreprises, et des risques contre lesquels il doit intervenir (blanchiment d'argent, soutien direct ou indirect aux groupes armés non étatiques, atteintes graves aux droits de l'homme, diverses fraudes), une approche au

minimum inter-régionale pourrait être privilégiée afin d'assurer la montée en compétence de chaque agent.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

La collectivité de Saint-Martin est saisie concernant une mesure d'adaptation du dispositif.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La mesure envisagée entrera en vigueur dès la publication de la présente loi.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Cette disposition a vocation à s'appliquer à toutes les régions incluses dans le territoire douanier de l'Union Européenne, y compris aux régions ultrapériphériques (RUP), au sens des dispositions de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), mais ne concerne pas les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). En particulier, les importations en provenance des PTOM sont soumises au devoir de diligence.

Le code des procédures fiscales ne s'appliquant pas à Saint-Martin, l'astreinte avec la possibilité d'une saisie administrative à tiers détenteur, figurant à l'article L. 262 de ce code, fait l'objet d'une mesure d'adaptation.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Les catégories d'agents chargés de réaliser les contrôles seront désignés par décret simple.

# CHAPITRE V : DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROTECTION ET À L'INFORMATION ENVIRONNEMENTALES

## Article 29 : Etat des eaux

### 1. ÉTAT DES LIEUX

#### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

La directive-cadre sur l'eau ou DCE (2000/60/CE), est une directive européenne du Parlement européen et du Conseil adoptée le 23 octobre 2000.

Elle établit un cadre pour une politique globale communautaire dans le domaine de l'eau.

C'est l'élément majeur de la réglementation européenne concernant la protection des ressources en eau douces, saumâtres ou salées, superficielles ou souterraines, de transition et côtières.

Cette directive vise à prévenir et réduire la pollution de l'eau, promouvoir son utilisation durable, protéger l'environnement, améliorer l'état des écosystèmes aquatiques (zones humides) et atténuer les effets des inondations et des sécheresses.

Elle a été complétée par des directives « filles » en renforçant ou en précisant les termes.

En particulier, la directive 2013/39/UE du parlement européen et du conseil du 12 août 2013 établit une liste de substances chimiques dites prioritaires en raison de leurs propriétés avérées de dangers. Ces substances doivent faire l'objet d'une surveillance spécifique sur l'ensemble du territoire de l'union européenne.

Cette surveillance peut amener les états membres à adopter des dispositions de nature à en réduire la présence dans les milieux aquatiques, dans le but de respecter les objectifs de qualité des eaux auxquels ils sont tenus du fait de la directive cadre.

#### 1.2. CADRE CONVENTIONNEL

La directive 2013/39/UE du parlement européen et du conseil du 12 août 2013 modifiant les directives 2000/60/CE et 2008/105/CE en ce qui concerne les substances prioritaires pour la

politique dans le domaine de l'eau, a modifié la liste des substances prioritaires, substances à prendre en compte pour l'évaluation de l'état chimique des eaux.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La directive 2013/39/UE du parlement européen et du conseil du 12 août 2013 modifiant les directives 2000/60/CE et 2008/105/CE en ce qui concerne les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau doit faire l'objet d'une transposition en droit national.

Cette transposition a pu être réalisée par une simple modification de l'arrêté du 25 janvier 2010 relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface, modification réalisée par l'arrêté du 28 juin 2016.

De ce fait, il n'est pas utile de mentionner cette faculté dans la loi et, pour ce faire, il est nécessaire de toiletter le texte de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 relative à la reconquête de la biodiversité, modifiant l'article L.212-1 du code de l'environnement.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Eviter les contradictions dans la transposition de la directive cadre sur l'eau 2000/60/CE concernant les dates d'atteinte du bon état des eaux imposées par cette directive, ainsi que toute ambiguïté dans la mise en œuvre des dispositions de la directive 2013/39/UE du parlement européen et du conseil du 12 août 2013 modifiant les directives 2000/60/CE et 2008/105/CE en ce qui concerne les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

#### **3.2. OPTION RETENUE**

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Modification du code de l'environnement en mettant à jour la rédaction du V. de l'article L. 212-1.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article R. 213-13 du code de l'environnement, la disposition envisagée a été soumise le 1<sup>er</sup> décembre 2020 à la mission interministérielle de l'eau qui a rendu un avis favorable.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

La présente disposition entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal Officiel.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

Sur l'ensemble du territoire national.



### **5.2.3. Textes d'application**

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

## **Article 30 : Assainissement non collectif**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Pour les immeubles non raccordés à un réseau public d'assainissement (soit 20% de la population), l'assainissement des eaux usées se fait par l'intermédiaire d'une installation d'assainissement non collectif. Ces installations se répartissent de façon équivalente entre installations dites traditionnelles (traitement des eaux usées par le sol) et installation agréées.

En effet, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a introduit au dernier alinéa de l'article L.2224-8 du code général des collectivités territoriales la mise en œuvre d'une procédure d'agrément nationale. Celle-ci porte sur les installations d'assainissement non collectif recevant des eaux usées domestiques ou assimilées au sens de l'article L. 214-2 du code de l'environnement et n'entrant pas dans la catégorie des installations avec traitement par le sol.

L'arrêté modifié du 7 septembre 2009, fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif, précise les modalités de délivrance cet agrément national.

Cette procédure d'agrément permet de garantir que les installations d'ANC dans lesquelles sont intégrés les dispositifs d'assainissement non collectif ne représentent pas un risque pour la santé ou pour l'environnement. Les dispositifs d'ANC font pour certains déjà l'objet d'un marquage CE en application du règlement relatif aux produits de construction. Il apparaît donc utile de bien faire la différence dans la loi entre l'agrément de l'installation complète d'ANC et le dispositif qui fait partie de l'installation (permettant ainsi de lever toute ambiguïté sur l'application d'une procédure nouvelle à un produit déjà marqué CE, ce qui est proscrit par le règlement européen).

#### **1.2. CADRE CONVENTIONNEL**

Le règlement (UE) n° 305/2011 établissant les conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction s'applique aux dispositifs d'assainissement non collectif qui sont considérés au niveau européen comme des produits de construction.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le règlement (UE) n° 305/2011 établissant les conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction précise notamment que les Etats membres s'abstiennent d'interdire ou d'entraver sur leur territoire la mise à disposition sur le marché ou l'utilisation de produits de construction portant le marquage CE lorsque les performances déclarées correspondent aux exigences régissant l'utilisation en cause dans l'Etat membre concerné.

Les dispositifs de traitement susmentionnés étant des produits de construction portant le marquage CE, la rédaction du dernier alinéa de l'article L.2224-8 du code général des collectivités territoriales peut laisser penser que cette procédure nationale impose des exigences superflues à des dispositifs d'assainissement non collectif disposant du marquage CE. Il est donc nécessaire de clarifier dans la loi (article L. 2224-8 du CGCT) le fait que l'agrément s'applique à l'installation d'assainissement non collectif (qui comporte un ou des dispositifs) et non pas au dispositif d'assainissement non collectif lui-même.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Mettre en cohérence la terminologie utilisée dans le droit national avec celle utilisée dans le droit de l'Union européenne.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTION ENVISAGÉE**

Revoir les termes utilisés dans l'article L.2224-8 du CGCT pour lever toute ambiguïté.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Il est proposé de modifier le III de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

Les modifications proposées sont d'ordre rédactionnelles et n'ont pas d'implication sur notre réglementation et donc sur les différentes parties prenantes. A ce titre, elles n'ont aucun impact économique ou financier.

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Modification du Code général des collectivités territoriales, en mettant à jour la rédaction de l'article L. 2224-8.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

En application de l'article R. 213-13 du code de l'environnement, la disposition envisagée a été soumise le 1<sup>er</sup> décembre 2020 à la mission interministérielle de l'eau qui a rendu un avis favorable.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La présente disposition entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au journal officiel.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Sur l'ensemble du territoire national

#### **5.2.3. Textes d'application**

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

## **Article 31 : Mise en place d'un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces animales**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

La directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après la directive « Habitats ») impose à son article 12-1 que les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte de certaines espèces animales (celles figurant à son annexe IV point a) interdisant, en particulier, toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature.

Or des mortalités de tels spécimens peuvent être également produites par certaines activités humaines de manière non intentionnelle ; c'est pourquoi l'article 12-4 de la directive habitats instaure un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles de telles espèces. Certaines activités humaines sont particulièrement concernées, telles certaines activités de pêche maritime.

Ainsi, depuis plusieurs années les échouages de petits cétacés, très majoritairement de dauphins communs, portant des traces d'engins de pêche ont fortement augmenté sur la façade Atlantique durant la période hivernale. Malgré des mesures prises chaque année depuis 2017, le niveau de ces échouages ne diminue pas (environ 1100 par hiver).

C'est pourquoi, début juillet 2020, la Commission européenne a mis en demeure la France d'agir pour protéger plus efficacement les espèces concernées, notamment les cétacés protégés au titre de la directive habitats.

Si l'article 12-4 de la directive n'est jusqu'à présent pas transposé dans le droit national (c'est l'objet de la disposition législative ici envisagée), les autorités françaises ont néanmoins mis en place une série d'actions visant à évaluer les impacts de telles activités sur l'état de conservation des espèces.

Ainsi l'analyse des facteurs de menace pesant sur les espèces est systématiquement opérée lors de l'élaboration des plans nationaux d'action (PNA) en faveur des espèces protégées menacées, prévus à l'article L. 411-3 du code de l'environnement (à l'heure actuelle, plus de 60 PNA portant sur des espèces ou des groupes d'espèces sont mis en œuvre). Si, à l'issue de ces

analyses, la mortalité accidentelle des individus est susceptible de présenter un impact significatif, des mesures de prévention sont adoptées dans le cadre réglementaire de protection des espèces.

Par ailleurs, dans le cas des espèces marines, les obligations de surveillance de l'état de conservation de ces espèces d'intérêt communautaire en vertu de l'article 11 de la directive « Habitats » sont réalisées en France par la surveillance mise en place au titre de la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 appelée « Directive-cadre Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) qui permet de renseigner l'évaluation de l'état de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage d'intérêt communautaire à l'échelle biogéographique demandée par la directive « habitats », selon l'arrêté du 20 septembre 2019 modifiant l'arrêté du 11 juillet 2018 relatif aux critères et méthodes à mettre en œuvre pour l'élaboration des deux premières parties du document stratégique de façade.

Les dispositifs de surveillance mis en œuvre pour l'état de conservation et les captures accidentelles des espèces marines sont les suivants :

- Mammifères marins :

Le programme de surveillance « Mammifères marins – tortues marines », a pour objectif d'acquérir des données pour évaluer l'atteinte du Bon État Écologique au titre du descripteur 1 de la DCSMM à savoir « La diversité biologique est conservée. La qualité des habitats et leur nombre, ainsi que la distribution et l'abondance des espèces sont adaptées aux conditions physiographiques, géographiques et climatiques existantes ». Ces données permettent également d'évaluer l'impact des pressions auxquelles ces espèces sont soumises, mais aussi d'appréhender la structure et le fonctionnement des écosystèmes marins et du réseau trophique.

Le volet « mammifères marins » de ce programme repose sur des dispositifs de suivis essentiellement réalisés par l'Observatoire PELAGIS, des gestionnaires d'aires marines protégées et des associations naturalistes, en particulier :

- des suivis des populations côtières de grands dauphins par photo-identification ainsi que des colonies de phoques par comptage et recensement des individus, réalisés par les associations et gestionnaires d'aires marines protégées ;

- des campagnes aériennes de suivi de la mégafaune marine et des déchets marins à grande échelle (réalisation des campagnes nationales SAMM, et participation aux campagnes internationales SCANS en Atlantique et Accobams Survey Initiative en Méditerranée) ;
- des campagnes de suivi de la mégafaune marine et des déchets marins depuis les navires de l'Ifremer (Mégascope) ;
- le réseau national d'échouages des mammifères marins.

En complément des données d'échouages, un programme d'observateurs embarqués est mené. Les données d'observation en mer et les données d'échouages, complétées par de la modélisation, permettent d'évaluer l'état de conservation et l'impact des captures accidentelles.

- Tortues marines :

Le volet « tortues marines » du programme de surveillance s'appuie également sur les campagnes aériennes de suivi de la mégafaune marine et des déchets marins à grande échelle ainsi que les campagnes de suivi de la mégafaune marine et des déchets marins depuis les navires de l'Ifremer (cf. supra). En outre, la surveillance des tortues marines est portée au travers de l'observatoire des tortues marines de métropole, piloté par le Muséum national d'Histoire naturelle. Cette entité assure la coordination des réseaux de suivi des échouages des tortues marines en Atlantique et Méditerranée (Réseau tortues marines Atlantique Est - RTMAE, et Réseau tortues marines Méditerranée française - RTMMF).

- Oiseaux marins :

Le programme de surveillance « Oiseaux marins » permet d'évaluer l'état des populations d'oiseaux marins (leur abondance, répartition, structure démographique) ainsi que leurs habitats fonctionnels. Il repose sur des dispositifs de suivis existants, essentiellement réalisés par des gestionnaires d'aires marines protégées et par des associations naturalistes. Actuellement, ce programme repose majoritairement sur les campagnes d'observation aériennes de la mégafaune marine (SAMM et SCANS), et campagnes d'observation de la mégafaune marine via les campagnes halieutiques Ifremer (cf. supra).

Pour la mise à jour du programme de surveillance de la DCSMM, la France réfléchit à la création d'un dispositif de suivi national des captures accidentelles d'oiseaux marins. Pour ce faire, une stratégie d'échantillonnage doit être déployée. Le dispositif OBSMER, mis en place

au titre du règlement européen Data Collection Framework (DCF) pour la collecte des données et intégré au programme de surveillance DCSMM, pourrait également contribuer au suivi des captures accidentelles d'oiseaux marins. Pour cela, une augmentation de l'effort d'observation sur les pêcheries, les secteurs et les périodes les plus à risque (ex : fileyeurs, palangriers) serait nécessaire.

## **1.2. CADRE CONVENTIONNEL**

L'article 12, paragraphe 4 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après la directive « Habitats ») a pour objectif la prévention des captures et destructions accidentelles des animaux d'espèces protégées, notamment en instaurant un suivi par les Etats membres de ces captures et destructions accidentelles. C'est en effet sur la base de ce suivi que les Etats doivent prendre des mesures concrètes qui permettront de faire en sorte que ces captures et mises à mort accidentelles n'aient pas d'« incidence négative importante sur les espèces en question », c'est-à-dire lorsqu'elles peuvent nuire à l'objectif général de la directive portant sur le maintien ou le rétablissement de l'état de conservation des espèces concernées.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les autorités françaises se sont engagées auprès de la Commission européenne à transposer dans le droit national l'obligation générale d'établir un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles des espèces visées au point a) de l'annexe IV de la directive « Habitats ».

S'agissant du contrôle des captures accidentelles de mammifères marins, cette disposition est déjà transposée et fonctionnelle puisque l'obligation de déclaration des captures accidentelles de mammifères marins par les professionnels de la pêche est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019 lors de la mise à jour de l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2011. Les outils développés pour respecter l'obligation de déclaration des captures accidentelles par les professionnels de la pêche sont aujourd'hui disponibles pour toutes les espèces marines protégées y compris tortues marines et



oiseaux marins. Ainsi, cette obligation pourrait être étendue aux tortues marines de façon similaire.

Plus généralement, la transposition de l'article 12-4 de la directive permettra d'étendre le dispositif de surveillance à l'ensemble des espèces protégées d'intérêt communautaire.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La France doit se doter d'une disposition générale transversale afin d'assurer la parfaite transposition de l'article 12-4 de la directive dans le code de l'environnement.

Il s'agit de prévoir de manière transversale un contrôle, au sens entendu par la directive, c'est-à-dire un suivi des captures et mises à mort accidentelles de spécimen appartenant à des espèces animales protégées (celles dont la liste figure à l'annexe IV point a de la directive « habitats »), ce de manière à pouvoir prendre les mesures de prévention qui s'avèreraient nécessaires en cas d' « incidence négative importante sur les espèces en question ».

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTION ENVISAGÉE**

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Le dispositif retenu vise à renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de détailler le mécanisme de suivi et son fonctionnement.

Le système de contrôle, ainsi établi, prévoira les différentes modalités de surveillance des captures et des destructions accidentelles pouvant être mises en œuvre en fonction des situations. Les caractéristiques de ces différentes modalités de surveillance, pouvant consister jusqu'en un recueil et une compilation complète des données, devront être adaptées et proportionnées aux enjeux en termes de conservation des espèces ainsi qu'aux secteurs d'activité concernés.

Ce système devra permettre d'apprécier les effets des captures et des destructions accidentelles sur l'état de conservation des espèces et, en fonction des résultats de suivi, d'apprécier ainsi la nécessité ou non d'ajuster les mesures d'évitement et de réduction des captures et des

destructions accidentelles, au regard de l'objectif d'absence d'atteinte significative aux espèces considérées.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Modification du code de l'environnement afin de transposer correctement le paragraphe 4 de l'article 12 de la directive « habitats » dans l'ordre juridique interne : ajout d'un III à l'article L. 411-2 du code de l'Environnement.

##### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

Si la France n'a pas intégré littéralement et d'une manière générale dans le droit national l'article 12-4 de la directive, elle applique toutefois d'ores et déjà cette disposition en pratique, en fonction des analyses des menaces pesant sur les espèces au regard de leur état de conservation, et dans le cadre des réglementations et politiques propres à la protection des espèces ou de celles propres aux activités sectorielles concernées.

Lorsque les situations le requièrent (c'est-à-dire lorsque les analyses précitées effectuées sur la base des informations disponibles amènent à considérer que les niveaux de mortalités accidentelles observés sont de nature à nuire au maintien ou au rétablissement de l'état de conservation des espèces), la prévention et la limitation des captures et des destructions accidentelles sont mises en œuvre en France par l'adoption de dispositions réglementaires ou la mise en œuvre de bonnes pratiques pour les activités, les aménagements et les espèces protégées qui nécessitent un tel contrôle ; elles consistent en premier lieu en l'application de mesures d'évitement et de réduction des impacts, voire dans certains cas, lorsque cela est pertinent, en des mesures de compensation des impacts résiduels persistant après application des mesures d'évitement et de réduction.

S'agissant du suivi et du contrôle des captures accidentelles de mammifères marins, objet du contentieux européen actuel, cette disposition est déjà fonctionnelle puisque l'obligation de déclaration des captures accidentelles de mammifères marins par les professionnels de la pêche entrée est en vigueur depuis le 1er janvier 2019 lors de la mise à jour de l'arrêté du 1er juillet 2011 par l'arrêté du 6 septembre 2018.

En pratique, les principales situations justifiant un contrôle des captures / destructions accidentelles sont déjà identifiées et font l'objet d'une surveillance adaptée en fonction des espèces et des activités concernées (outre la surveillance des captures accidentelles des mammifères marins par la pêche, on peut également évoquer la surveillance des mortalités accidentelles du fait des projets d'aménagements et d'infrastructures soumis à autorisation environnementale – exemple des parcs éoliens - , le suivi des mortalités d'espèces du fait des produits phytosanitaires en agriculture, le suivi des activités de piégeage des animaux causant des dommages).

Ainsi, si la transposition de l'article 12-4 de la directive est susceptible de renforcer ponctuellement les exigences de suivis, les mécanismes de surveillance étant déjà globalement en place, on peut donc considérer que la mesure n'aura pas d'impact supplémentaire notable pour les entreprises. A titre d'exemple, la liste des espèces marines devant être déclarées pourrait être complétée ce qui pourrait avoir un impact supplémentaire sur les entreprises de pêche marine ou pêcheur en eau douce.

#### **4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX**

Cette mesure a pour objectif de contribuer à la protection des espèces visées par la directive « habitats » et plus particulièrement à l'amélioration de la connaissance pour la protection des mammifères marins les plus impactés par les captures accidentelles.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Aucune consultation obligatoire ou facultative n'a été identifiée sur cette mesure.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au journal officiel.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les dispositions modifiées s'appliquent de plein droit et sans adaptation aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Elles ne sont pas applicables à Saint-Barthélemy (compétente en matière d'environnement), en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

L'article L. 411-2 est applicable dans les TAAF (cf., l'article L. 640-1 du code de l'environnement). Ses dernières modifications ont été rendues applicables à ce territoire (cf., l'article 105 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016). Il est donc proposé d'appliquer la nouvelle version du texte.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les caractéristiques principales du système de contrôle des captures et destructions accidentelles.

## Article 32 : Information environnementale

### 1. ETAT DES LIEUX ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La Commission a ouvert une procédure d'infraction pour non-conformité des mesures de transposition de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (ayant donné lieu à une mise en demeure aux autorités françaises du 24 janvier 2019). Le premier grief concerne la transposition de la notion d'information environnementale au sens de l'article 2, 1) de la directive : la Commission estime que la définition de la notion d'information environnementale en droit français ne permet pas de recouvrir l'ensemble des informations qui devraient être considérées comme telles, en ce que :

- d'une part, en droit français, une information doit, pour être qualifiée d'environnementale, avoir « *pour objet* » les éléments mentionnés aux a) à f) de l'article L. 124-2 du code de l'environnement, alors que la directive définit l'information environnementale comme toute information disponible « *concernant* » ces éléments ;
- d'autre part, les mesures mentionnées au c) de l'article 2 sous 1 de la directive sont celles ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement, ainsi que celles « *destinées à protéger ces éléments* », tandis que cette dernière précision ne figure à l'article L. 124-2 du code de l'environnement.

Dans leurs réponses à cette mise en demeure, les autorités françaises ont indiqué à la Commission :

- d'une part, que la formulation retenue à l'article L. 124-2 du code de l'environnement selon laquelle l'information doit, pour être qualifiée d'environnementale, avoir « *pour objet* » les éléments repris aux points 1° à 5° de cet article, doit être lue comme imposant la communication de toute information qui est relative aux points 1° à 5° de cet article, c'est-à-dire qui s'y rapporte ou qui les concerne.
- d'autre part, que la notion de décisions et activités « *susceptibles d'avoir des incidences* » sur l'environnement utilisée par le législateur national est indifférente à la nature des incidences en question et couvre ainsi sans contestation possible, non seulement les mesures et activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences négatives sur l'environnement, mais également les mesures et activités destinées à protéger celui-ci, de sorte que l'absence de reprise de ces termes en droit interne, relevée par la Commission, ne saurait être analysée comme une transposition infidèle de l'article 2, sous 1) de la directive.

Toutefois, afin de lever toute ambiguïté sur ces points, les autorités françaises se sont engagées à modifier l'article L. 124-2 du code de l'environnement dès qu'un vecteur législatif serait disponible.

Il est donc proposé de modifier l'article L. 124-2 du code de l'environnement de façon à préciser :

- que l'information environnementale est celle qui concerne les points 1° à 5° de cet article ;
- que doivent être communiquées les informations environnementales relatives aux décisions et activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ou destinées à protéger ces éléments.

## **2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'unique objectif de cette mesure est d'assurer une transposition plus proche encore de celle retenue par la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Cette façon de procéder permet de lever toute ambiguïté dans la transposition en droit interne de cette directive.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

Dès lors que l'objectif de cette mesure est de transposer de façon littérale les dispositions de l'article 2.1) de la directive 2003/4/CE, une autre formulation ne pouvait être retenue sans manquer l'objectif recherché.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Modification du code de l'environnement en mettant à jour la rédaction de l'article L. 124-2 pour la rendre plus proche encore des termes retenus par l'article 2.1) de la directive 2003/4/CE, que cet article transpose.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Aucune consultation obligatoire ou facultative n'a été identifiée pour cette mesure.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

La disposition entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Les dispositions modifiées s'appliquent de plein droit et sans adaptation aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Elles ne sont pas applicables à Saint-Barthélemy (compétente en matière d'environnement), en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les TAAF (compétence locale, statut de PTOM ou non-application des dispositions du code).

#### **5.2.3. Textes d'application**

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

## CHAPITRE VI : DISPOSITIONS RELATIVES À LA DIRECTIVE SOLVA II

### **Article 33 : Achèvement de la transposition de la directive (UE) 2017/828 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 modifiant la directive 2007/36/CE en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires**

#### **1. ETAT DES LIEUX**

##### En ce qui concerne l'identification par les sociétés de leurs actionnaires

L'article 3 *bis* de la directive Droit des actionnaires 2 consacre le droit pour les sociétés européennes cotées sur un marché réglementé européen d'identifier leurs actionnaires.

En vertu de cet article, les intermédiaires (entendus par la directive comme les personnes qui fournissent des services de garde d'actions, de gestion d'actions ou de tenue de comptes de titres au nom d'actionnaires ou d'autres personnes) sont tenus de communiquer sans retard à la société, sur demande de cette dernière ou d'un tiers désigné par elle, les informations concernant l'identité de ses actionnaires.

En présence d'une chaîne d'intermédiaires, chaque intermédiaire doit transmettre sans retard la demande de la société (ou du tiers désigné par elle) à l'intermédiaire suivant dans la chaîne, et l'intermédiaire qui détient des informations concernant l'identité des actionnaires doit les transmettre sans délai à la société (ou au tiers désigné par elle). La société (ou le tiers désigné par elle) peut également adresser sa demande à tout intermédiaire de la chaîne qui détient ces informations.

La portée de ce dispositif est extraterritoriale : il s'applique également aux intermédiaires qui, sans avoir de siège social ou d'administration centrale au sein de l'Union Européenne, fournissent des services aux actionnaires ou à d'autres intermédiaires en ce qui concerne les actions de sociétés qui ont leur siège social dans un État membre et dont les actions sont admises à la négociation sur un marché réglementé établi ou opérant dans un État membre.

Ainsi, ce dispositif doit permettre l'identification des actionnaires étrangers, qui détiennent leurs titres via des chaînes d'intermédiaire complexes.



L'article 3 *bis* comprend également des dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel.

Les dispositions de l'article 3 *bis* sont précisées et complétées par le règlement d'exécution (UE) 2018/1212 de la Commission du 3 septembre 2018 fixant des exigences minimales pour la mise en œuvre des dispositions de la directive 2007/36/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'identification des actionnaires, la transmission d'informations et la facilitation de l'exercice des droits des actionnaires.

Le règlement d'exécution précise notamment le format de la demande de divulgation des informations concernant l'identité des actionnaires et les délais à respecter par les intermédiaires.

Les dispositions de l'article 3 *bis* de la directive « Droit des actionnaires 2 » (ainsi que celles de ses articles 3 *quinquies* et 3 *sexies* en ce qu'elles se rapportent au service régi par ledit article 3 *bis*) ont été transposées, pour l'essentiel, par l'article 198 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite « PACTE »).

Les dispositions de transposition ont modifié et complété les dispositions relatives au régime dit du « titre au porteur identifiable » qui pré-existait en droit français afin de permettre l'identification des titulaires de « titres au porteur », dont l'identité n'est *a priori* pas connue de la société, contrairement à celle du « titre au nominatif »<sup>28</sup>.

Le droit français présente une spécificité : à l'instar du régime du « titre au porteur identifiable », la procédure d'identification des actionnaires issues de la transposition de l'article 3 *bis* de la directive « Droit des actionnaires 2 » a vocation à s'appliquer à d'autres catégories de titres, tels que notamment, les titres et parts d'organismes de placement collectif (article L. 211-5 du Code monétaire et financier).

---

<sup>28</sup> En droit français, le processus d'identification par l'émetteur des propriétaires de ses actions dépend des modalités d'inscription de l'action, au nominatif ou au porteur. L'expression « titres nominatifs » désigne les titres inscrits sur un compte tenu par la personne morale émettrice (article R. 211-2 du code monétaire et financier) ou chez un intermédiaire habilité (article R. 211-3 du même code) qu'elle a choisi (les titres étant alors considérés comme étant au « nominatif administré »). Les actions des sociétés cotées peuvent être nominatives si les statuts le décident. Les actionnaires peuvent le demander lorsqu'ils veulent bénéficier d'un droit de vote double (article L. 225-123 du code de commerce) ou d'un dividende majoré (article L. 232-14 du même code), ou encore s'ils souhaitent participer à une association d'actionnaires (article L. 225-120 du code de commerce). L'expression « titres au porteur » désigne toutes les valeurs mobilières non nominatives : (i) toutes les valeurs mobilières (actions, obligations et autres) admises aux négociations sur un marché réglementé, sauf si les statuts imposent la nominativité, ou, pour les actions, si l'actionnaire demande d'être inscrit nominativement ; (ii) les actions émises par les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV). Ces valeurs sont inscrites en compte chez un intermédiaire agréé (mentionné aux 2° à 7° de l'article L. 542-1 du code monétaire et financier).

En ce qui concerne la transmission d'informations aux actionnaires et la facilitation de l'exercice par ces derniers de leurs droits

Le droit français, à l'article R. 22-10-23 du code de commerce, énumère, conformément à la directive « Droit des actionnaires 1 » (n° 2007/36/CE du 11 juillet 2007), les informations et documents à diffuser préalablement à une assemblée générale et impose la publication de ces informations sur le site internet des sociétés cotées « *pendant une période ininterrompue commençant au plus tard le 21<sup>e</sup> jour précédant la date de l'assemblée générale et incluant le jour de l'assemblée* ». Les sociétés cotées sur marché réglementé (et non sur Euronext Growth ou le marché libre) doivent ainsi disposer d'un site dédié aux obligations d'information destinées aux actionnaires (article R. 22-10-1 du code de commerce, ce site étant distinct du site dédié au vote électronique prévu à l'article R. 225-61 du même code).

En ce qui concerne la transmission de la documentation relative aux assemblées, l'inscription au nominatif permet aux actionnaires de recevoir une convocation individuelle (R. 225-68 du code de commerce). L'inscription au nominatif permet également à l'actionnaire de demander à l'émetteur de lui transmettre la documentation relative à l'assemblée générale sans avoir à justifier préalablement de sa qualité d'actionnaire (R. 225-88 du code de commerce). Les actionnaires au porteur, au contraire, sont uniquement informés de l'existence d'une convocation à une assemblée générale par un avis inséré dans un Journal habilité à recevoir les annonces légales dans le département du siège social de l'émetteur (JAL) et d'une publication au Bulletin des annonces légales obligatoires (BALO) (R. 22-10-20 du code de commerce). Pour obtenir communication des documents, ils doivent joindre à cette demande une attestation d'inscription en compte que son établissement teneur de compte-conservateur peut lui facturer (R. 225-88 du code de commerce).

Enfin, en matière de vote, à défaut d'assister personnellement à une assemblée générale, un actionnaire résident peut :

- soit donner un mandat de vote (procuration), qui peut être donné sous forme électronique, à une personne de son choix, ou à l'émetteur sans indication de mandataire (pouvoir « en blanc ») – articles L. 225-106 et R. 22-10-24 du code de commerce) ;
- soit voter à distance (vote dit « par correspondance ») via un formulaire de vote (articles L. 225-107 et R. 225-77 du code de commerce).

Pour les actionnaires non-résidents dont les titres sont tenus par un intermédiaire inscrit, l'article L. 228-3-2 du code de commerce dispose que « *l'intermédiaire [inscrit] peut, en vertu d'un*

*mandat général de gestion des titres, transmettre pour une assemblée le vote ou le pouvoir d'un propriétaire d'actions ou d'obligations* ». L'article R. 228-6 du même code précise que « *l'intermédiaire inscrit bénéficiaire d'un mandat peut transmettre ou émettre sous sa signature les votes des propriétaires d'actions ou d'obligations* ». L'article L. 228-3-2 prévoit également qu' « *à la demande de la société émettrice ou de son mandataire* », l'intermédiaire inscrit est tenu de « *fournir la liste des propriétaires non-résidents des actions [...] auxquelles ces droits de vote sont attachés ainsi que la quantité d'actions [...] détenues par chacun d'eux* ». Ce même article prévoit que le vote ou le pouvoir émis par un intermédiaire qui n'a pas révélé l'identité des propriétaires des titres, à la demande de l'émetteur, ne peut être pris en compte.

Les articles 3 *ter* et 3 *quater* de la directive « Droit des actionnaires 2 » prévoient que les intermédiaires transmettent les informations de la société à l'actionnaire (les informations que la société est tenue de fournir à l'actionnaire, pour permettre à celui-ci d'exercer les droits découlant de ses actions), soit dans leur forme complète soit sous la forme d'un lien vers un site internet qui contient ces informations. Lorsque la chaîne d'intermédiaires compte plusieurs intermédiaires, les informations (ou le lien vers elles) sont transmises entre les intermédiaires, à moins qu'elles ne puissent être transmises directement par l'intermédiaire à la société ou à l'actionnaire. En outre, les intermédiaires doivent également faciliter l'exercice par l'actionnaire de ses droits, notamment le droit de participer aux assemblées générales et d'y voter, y compris, le cas échéant, en exécutant les instructions explicites de l'actionnaire. Une confirmation de vote devra être envoyée. Enfin, la directive prévoit un dispositif de transparence des coûts associés pour les intermédiaires (frais susceptibles d'être prélevés pour chaque service fourni).

Les dispositions des articles 3 *ter* et 3 *quater* sont précisées et complétées par le règlement d'exécution précité.

Le règlement d'exécution précise notamment les types et le format des informations à transmettre ainsi que le circuit et les délais de transmission. Il apporte également des précisions sur la facilitation de l'exercice par les actionnaires de leurs droits (confirmation du droit de l'actionnaire à exercer ses droits dans le cadre d'une assemblée générale, notification de la participation de l'actionnaire à une assemblée générale, confirmation de la réception, de l'enregistrement et de la prise en compte des votes).

## 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

#### En ce qui concerne l'identification par les sociétés de leurs actionnaires

Les dispositions de l'article 3 *bis* de la directive « Droit des actionnaires 2 » (ainsi que celles de ses articles 3 *quinquies* et 3 *sexies* en ce qu'elles se rapportent au service régi par ledit article 3 *bis*) ont été transposées, pour l'essentiel, par l'article 198 de la loi PACTE.

Des difficultés d'interprétation ou d'application de ces dispositions législatives ont toutefois été signalées par les sociétés et les intermédiaires concernés. Ces difficultés concernent, pour l'essentiel, la détermination des intermédiaires concernés par ces dispositions et le circuit de transmission des demandes d'identification des actionnaires et des réponses qui y sont apportées.

Ces difficultés perturbent la mise en œuvre de la procédure d'identification des actionnaires prévue par l'article 3 *bis* de la directive « Droit des actionnaires 2 » et en réduit l'efficacité.

#### En ce qui concerne la transmission d'informations aux actionnaires et la facilitation de l'exercice par ces derniers de leurs droits

Les articles 3 *ter* et 3 *quater* de la directive « Droit des actionnaires 2 » (ainsi que celles de ses articles 3 *quinquies* et 3 *sexies* en ce qu'elles se rapportent au service régi par lesdits articles 3 *ter* et 3 *quater*) doivent faire l'objet de dispositions de transposition de niveau législatif afin d'assurer la conformité du droit français à la directive « Droit des actionnaires 2 ».

### 2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

#### En ce qui concerne l'identification par les sociétés de leurs actionnaires

L'objectif poursuivi par le I du présent article est d'apporter des retouches aux dispositions issues de l'article 198 de la loi PACTE afin de résoudre les difficultés susmentionnées et ainsi assurer la pleine application et l'efficacité de la procédure d'identification des actionnaires prévue par l'article 3 *bis* de la directive « Droit des actionnaires 2 ».

L'objectif assigné à cette procédure – à savoir permettre aux sociétés d'identifier leurs actionnaires, condition préalable à une communication directe entre les sociétés et les

actionnaires et la facilitation de l'exercice par ces derniers de leurs droits, en particulier dans un contexte transfrontalier ou impliquant des moyens électroniques de télécommunication – pourra ainsi être pleinement atteint.

En ce qui concerne la transmission d'informations aux actionnaires et la facilitation de l'exercice par ces derniers de leurs droits

Les dispositions du II du présent article vise à préciser l'articulation du droit français avec le droit de l'Union européenne sur les questions régies par les articles 3 *ter* et 3 *quater* de la directive « Droit des actionnaires 2 ». Ces deux articles font l'objet d'un règlement d'exécution de la Commission européenne, exhaustif et d'application directe. Afin d'assurer une application fidèle de la directive, il est proposé de fixer le principe des droits et obligations prévus par ces articles au niveau législatif, en renvoyant, pour le reste (contenu des informations, délais de transmission, etc.) à un décret en Conseil d'Etat, lequel renverra lui-même, au règlement d'exécution.

Les objectifs assignés à ces dispositions – améliorer la transmission d'informations le long de la chaîne d'intermédiaires entre la société et ses actionnaires et faciliter l'exercice par ces derniers de leurs droits, en particulier dans un contexte transfrontalier – pourra ainsi être pleinement atteint.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

En ce qui concerne l'identification par les sociétés de leurs actionnaires

Le I du présent article vise à assurer la pleine conformité du droit français aux dispositions de l'article 3 *bis* de la directive « Droit des actionnaires 2 ».

En ce qui concerne la détermination des intermédiaires concernés par la procédure, ledit article 3 *bis* ne prévoit pas d'option susceptible d'être exercée par les Etats membres, de sorte que les dispositions du I du présent article procède à la transposition pure et simple de la directive sur ce point.

En ce qui concerne le circuit de transmission des demandes d'identification des actionnaires et des réponses qui y sont apportées, il est proposé, d'une part, de veiller à la transposition pure et simple de la directive sur les points pour lesquels ledit article 3 *bis* n'ouvre pas d'option aux

Etats membres, et, d'autre part, de lever les options qui peuvent l'être (article 3 *bis*, §3, alinéas 2 et 3), en cohérence avec les orientations retenues dans le cadre de la loi PACTE.

En ce qui concerne la transmission d'informations aux actionnaires et la facilitation de l'exercice par ces derniers de leurs droits

Une option envisagée mais écartée aurait consisté à transposer l'ensemble des dispositions des articles 3 *ter* et 3 *quater* de la directive « Droit des actionnaires 2 », celles de ses articles 3 *quinquies* et 3 *sexies* en ce qu'elles se rapportent au service régi par lesdits articles 3 *ter* et 3 *quater*, ainsi que celles du règlement d'exécution en droit interne.

Toutefois, afin d'assurer une application fidèle de la directive, il est proposé de fixer le principe des droits et obligations prévus par ces articles au niveau législatif, en renvoyant, pour le reste (contenu des informations, délais de transmission) à un décret en Conseil d'Etat, lequel renverra lui-même, au règlement d'exécution.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

##### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

En ce qui concerne l'identification par les sociétés de leurs actionnaires

Le I du présent article modifie les dispositions des articles L. 228-2 et L. 228-3-1 du Code de commerce et L. 211-5 du Code monétaire et financier, afin d'assurer la conformité du droit français à la directive « Droit des actionnaires 2 ».

En ce qui concerne la transmission d'informations aux actionnaires et la facilitation de l'exercice par ces derniers de leurs droits

Le II crée cinq nouveaux articles dans le Code de commerce : les articles L. 228-29-7-1 à L. 228-29-7-4, et l'article L. 22-10-43-1 (relatif plus spécifiquement à l'accusé de réception et à la confirmation de prise en compte de vote en assemblée générale).

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### **4.2.1. Impacts sur les entreprises**

Les sociétés pourront mettre en œuvre une procédure d'identification de leurs actionnaires plus efficace, et ainsi avoir une meilleure connaissance de leur actionnariat.

Par ailleurs, leurs relations avec leurs actionnaires seront améliorées par une meilleure information de ces derniers et un exercice facilité de leurs droits.

### **4.2.2. Impacts sur les particuliers**

L'amélioration de la connaissance par les sociétés de leur actionnariat devrait permettre d'améliorer les relations entre les sociétés et leurs actionnaires, et notamment les investisseurs particuliers.

Par ailleurs, l'amélioration de la transmission d'informations le long de la chaîne d'intermédiaires entre la société et ses actionnaires et la facilitation l'exercice par ces derniers de leurs droits renforceront les droits des investisseurs particuliers.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

L'ensemble de ces dispositions, d'ordre essentiellement technique, ont été élaborées en lien étroit avec les parties prenantes (direction des Affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice, Autorité des marchés financiers, représentants des émetteurs – AFEP, MEDEF, ANSA – et des intermédiaires financiers – Euroclear, AFTI, ainsi que les trois grands teneurs de compte-conservateurs français).

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a émis un avis favorable sur ces dispositions (séance du 17 décembre 2020).

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Ces dispositions entreront en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*, conformément au droit commun.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Ces dispositions s'appliqueront en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis-et-Futuna.

### **5.2.3. Textes d'application**

Un décret d'application parachèvera la transposition des articles 3 *bis* à 3 *sexies* de la directive « Droit des actionnaires 2 » et de son règlement d'exécution.



## **Article 34 : Transposition de l'article 1 de la directive (UE) 2019/2177 du 18 décembre 2019**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

La crise financière de 2008 a mis en évidence le besoin d'accroître la transparence des marchés financiers par une communication plus large de données de meilleure qualité. Ainsi, dans leur déclaration du 2 avril 2009, les dirigeants du G20 de Londres se sont engagés à accroître la transparence des marchés d'instruments financiers.

La directive (UE) 2014/65 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers, dite directive MiFID II, établit un cadre réglementaire pour les prestataires de services de communication de données (PSCD) nouvellement créés par cette directive. Elle crée un régime pour les personnes suivantes :

- une personne autorisée à fournir un service de publication de rapports de négociation pour le compte d'entreprises d'investissement doit être agréée en tant que dispositif de publication agréé (APA) ;
- une personne autorisée à fournir un service de déclaration détaillée des transactions aux autorités compétentes ou à l'Autorité Européenne des Marchés Financiers au nom des entreprises d'investissement est soumise à une autorisation en tant que mécanisme de déclaration agréé (ARM) ;
- une personne autorisée à fournir un service de collecte des rapports de négociation sur les instruments financiers énumérés auprès de marchés réglementés, de systèmes multilatéraux de négociation, de systèmes organisées de négociation et d'APA, et un service de regroupement de ces rapports en un flux électronique de données actualisé en continu, offrant des données de prix et de volume pour chaque instrument financier est autorisée en tant que fournisseur de système consolidé de publication (CTP).

L'entrée en vigueur de MiFID II, le 3 janvier 2018, a permis d'accroître la transparence sur les marchés d'instruments financiers, notamment, en raison du nouveau cadre applicable aux prestataires de services de communication de données. Toutefois, l'exercice de revue des compétences en matière de supervision financière, mené en 2019, a révélé des insuffisances. D'une part, les modalités de mise en œuvre de la surveillance des PSCD semblent encore être

insuffisamment harmonisées entre les Etats membres de l'Union européenne. D'autre part, la surveillance par des autorités nationales de grands PSCD d'importance européenne se révèle peu adaptée à ces acteurs, souvent transfrontaliers.

Or, la qualité des données de négociation et celle du traitement et de la mise à disposition de ces données, notamment dans un cadre transfrontalier, sont d'une importance capitale pour la réalisation de l'objectif de transparence du paquet MIF (MiFID II et MiFIR) de 2014. En effet, des données de négociation précises permettent aux utilisateurs d'acquérir une vision consolidée des activités de négociation sur l'ensemble des marchés financiers de l'Union, et aux autorités compétentes de disposer d'informations précises et complètes sur les transactions concernées.

Dès lors, compte tenu de la dimension transfrontalière du traitement des données, des avantages d'une mise en commun des compétences relatives aux données, parmi lesquels la possibilité de réaliser des économies d'échelle, et des effets négatifs de divergences éventuelles dans les pratiques de surveillance, tant sur la qualité des données de négociation que sur les tâches des PSCD, la répartition des compétence d'agrément et de surveillance de ces derniers a été révisée en 2019.

Ainsi, le règlement (UE) 2019/2175 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 prévoit de transférer des autorités nationales compétentes vers l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), les pouvoirs d'agrément et de surveillance relatifs aux prestataires de services de communication de données, sauf pour ceux qui, en raison de leur importance limitée pour le marché intérieur, bénéficieront d'une dérogation et dont l'agrément et la surveillance continueront de relever de l'autorité nationale compétente.

Afin d'atteindre cet objectif, ledit règlement (UE) 2019/2175 transfère le cadre applicable à l'agrément et à la surveillance des PSCD de la directive MiFID II vers le règlement (UE) n° 600/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers (règlement MiFIR).

Par conséquent, en parallèle de ce règlement (UE) 2019/2175, une directive (UE) 2019/2177 supprime, par son article 1, de la directive MiFID II les dispositions relatives à l'agrément et à la surveillance des PSCD et organise des références vers les définitions et dispositions désormais contenues, dans ces domaines, dans le règlement MIFIR tel que modifié par le règlement (UE) n° 2019/2175.

Le présent article 34 vise à tirer les conséquences du transfert du cadre applicable à l'agrément et la surveillance des PSCD de la directive MiFID II vers le règlement MIFIR, en supprimant du code monétaire et financier les dispositions organisant ce cadre en France et en définissant l'AMF comme autorité nationale compétente pour l'agrément et la supervision des PSCD d'importance limitée pour le marché intérieur.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le cadre applicable à l'agrément et à la surveillance des PSCD étant modifié et transféré de la directive MiFID II vers le règlement MIFIR, par le règlement (UE) 2019/2175 et la directive (UE) 2019/2177, il convient de mettre en conformité le code monétaire et financier.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le présent article vise à renforcer la transparence des marchés d'instruments financiers de l'Union européenne. A cette fin, il met en conformité le code monétaire et financier en supprimant de celui-ci les dispositions relatives aux compétences d'agrément et de surveillance des prestataires de services de communication de données, qui sont transférées à l'AEMF (sauf pour les PSCD d'importance limitée pour le marché intérieur). Un règlement délégué précisera les critères à retenir pour déterminer si un PSCD est d'importance limitée pour le marché intérieur.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

La mise en conformité du code monétaire et financier avec le règlement (UE) 2019/2175 et la directive (UE) 2019/2177, notamment s'agissant des compétences d'agrément et de supervision des PSCD transférées à l'AEMF, exige des modifications des dispositions du code monétaire et financier relatives aux PSCD (articles L. 323-1, L.323-2, L. 549-1 à L. 549-24, L. 621-5-3, L.621-9, L. 621-23 du code monétaire et financier).

Une première option consisterait à adapter le texte du code monétaire et financier en y insérant les dispositions relatives à l'agrément et à la surveillance des PSCD, mais ces dispositions seraient alors redondantes avec celles figurant dans le règlement (UE) 600/2014, dit MiFIR.

Une seconde option consisterait à supprimer du code monétaire et financier les dispositions relatives à l'agrément et à la surveillance des PSCD, écrites en application de la directive 2014/65/UE, dite MiFID II. En effet, le cadre applicable est transféré au règlement (UE) n° 600/2014, dit MiFIR, par le règlement (UE) 2019/2175 d'applicabilité directe en droit français.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Afin d'éviter toute redondance entre textes normatifs, il est proposé de supprimer du code monétaire et financier les dispositions relatives à l'agrément et à la surveillance des PSCD, lorsque le cadre applicable est prévu par le règlement (UE) 2019/2175. En parallèle, il sera mentionné dans le code monétaire et financier que l'AMF est l'autorité compétente en France pour l'agrément et la surveillance des PSCD d'importance limitée pour le marché intérieur.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Le présent projet d'article vient modifier les livres III, V et VI du code monétaire et financier.

- le I vise à supprimer les dispositions du Chapitre III du Titre II du Livre III et à renuméroter le Titre II en conséquence, les services de communication de données n'ayant plus besoin d'être définis dans le code monétaire et financier, dès lors que les dispositions nécessaires figurent dorénavant dans le règlement MIFIR ;
- le II modifie la définition générale de la notion de prestataire de services de communication de données en renvoyant aux nouvelles dispositions du règlement MIFIR. En parallèle, le II désigne l'Autorité des marchés financiers (AMF) comme autorité nationale compétente chargée de l'agrément préalable et de la surveillance des PSCD d'importance limitée pour le marché intérieur ;

Le III modifie des références croisées relatives aux PSCD afin de les cantonner aux seuls PSCD d'importance limitée pour le marché intérieur.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Le présent projet d'article modifie le code monétaire et financier afin de mettre en conformité le droit national avec le règlement (UE) 2019/2175 et la directive (UE) 2019/2177.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Le transfert de MiFID II (directive (UE) 2014/65) à MiFIR (règlement (UE) 600/2014), par le règlement (UE) 2019/2175 et la directive (UE) 2019/2177, du cadre applicable à la collecte de données et à l'agrément et à la surveillance des PSCD permettra d'éviter d'éventuelles divergences, aussi bien s'agissant de la qualité des données que des missions dévolues aux prestataires de services de communication de données. Au niveau macro-économique, la transparence des marchés d'instruments financiers sera accrue par une collecte de données plus uniforme.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Les entreprises bénéficieront d'une meilleure transparence des marchés d'instruments financiers par une supervision plus uniforme.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les services de l'AMF ne seront plus compétents que pour l'agrément et la surveillance des PSCD d'importance limitée pour le marché intérieur.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a été consulté sur ce texte le 17 décembre 2020 et a donné un avis favorable.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Ces dispositions entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022, conformément à l'exigence formulée par la directive transposée.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Cet article s'appliquera en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis-et-Futuna.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Aucun texte d'application n'est à prévoir.

## **Article 35 : Transposition de l'article 2 de la directive (UE) 2019/2177 du 18 décembre 2019**

### **1. ETAT DES LIEUX**

Les entreprises d'assurance et de réassurance au sein de l'Union Européenne sont soumises au cadre prudentiel dit « Solvabilité II » instauré par la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Ce cadre prudentiel comprend des exigences quantitatives (les entreprises d'assurance et de réassurance doivent respecter des exigences de capital telles que le capital de solvabilité requis ou le capital minimal requis), ainsi que qualitatives (exigences relatives à la gouvernance en particulier), et dispose en matière d'échange d'informations entre les entreprises d'assurance et de réassurance, les autorités de supervision et les consommateurs.

Cette réglementation européenne harmonisée a permis le développement d'un marché unique des produits d'assurance, fondé sur la liberté de prestation de service et la liberté d'établissement : les entreprises d'assurance ou de réassurance agréées dans un Etat membre peuvent proposer leurs services ou s'installer dans l'ensemble de l'Union Européenne sans qu'il soit nécessaire de demander l'autorisation de l'autorité de supervision locale. Le marché unique repose ainsi sur la supervision prudentielle du pays d'origine de l'assureur, seul chargé de la surveillance de la solvabilité des entreprises agréées sur son territoire.

Cependant, plusieurs évènements ont montré ces dernières années que ce principe de supervision par le pays d'origine au sein d'un paysage européen fragmenté pouvait menacer la protection des consommateurs : à titre d'exemple, en France, de nombreuses faillites d'assureurs exerçant sous le régime de la libre prestation de services ont eu lieu ces dernières années, en particulier sur le marché de l'assurance construction.

Ces situations ont permis d'observer l'existence d'arbitrages sur le marché unique : certaines entreprises qui comptent exercer en France ou dans d'autres Etats membres connus pour la qualité de leur supervision préfèrent demander un agrément dans un Etat membre où il est plus aisé de l'obtenir pour exercer ensuite la totalité de leur activité sous le régime de libre prestation de service ou du libre établissement. Elles ont également mis en lumière l'absence d'information du superviseur du pays d'accueil qui, n'étant pas chargé de la supervision

prudentielle, n'est pas toujours conscient que des assureurs venant d'autres Etats membres exercent leur activité sur son territoire.

L'exercice de revue du système européen de supervision financière en 2019 avait pour objectif de faire le bilan de la mise en œuvre des réglementations financières et d'apporter des correctifs le cas échéant. Il a abouti à la publication de la directive 2019/2177 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 modifiant la directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II), la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers et la directive (UE) 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 2 de cette directive amende le cadre prudentiel assurantiel Solvabilité II pour accélérer la convergence des supervisions et améliorer les échanges d'informations entre autorités nationales dans les situations d'activités transfrontalières, dans le but de prévenir de nouvelles défaillances d'assureurs exerçant sous le régime de la libre prestation de service ou du libre établissement. Les autorités françaises ont été, aux côtés d'autres Etats membres, de la Commission européenne et de l'autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), à l'initiative de ces dispositions.

Ainsi, deux dispositifs nouveaux sont créés pour améliorer la supervision des activités transfrontalières en matière d'assurance sur le marché unique européen :

- Procédure de notification *ex ante* et en cas de difficultés : il s'agit d'une nouvelle obligation de communication d'information de l'autorité de supervision nationale du pays d'origine de l'entreprise d'assurance vers les autorités de supervision nationales des pays d'accueil de l'activité d'assurance envisagée et l'AEAPP, avant même la délivrance de l'agrément lorsqu'il apparaît qu'une partie des activités sera exercée à l'étranger (vu de l'Etat membre d'origine), et ensuite, lorsque la situation financière d'une entreprise exerçant sous le régime de la libre prestation de service ou celui du libre établissement se dégrade. Cette disposition a pour objectif de faciliter la supervision des activités transfrontalière en assurant un échange d'information entre les autorités de supervision dès les premiers stades de l'exercice d'une activité d'assurance sur leur territoire et dès l'apparition de risques.
- Plateformes de collaboration : ces plateformes peuvent être créées par l'AEAPP à la demande des autorités de supervision (dont l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution) et ont pour



objectif de permettre l'instauration d'un dialogue entre autorités de supervision des pays d'origine et d'accueil des activités d'assurance, afin de prévenir et traiter les difficultés éventuelles de manière collaborative.

En outre, l'AEAPP se voit confiée de nouvelles prérogatives en matière de supervision des modèles internes qui entraînent en particulier de nouvelles obligations de communication d'information par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) au niveau européen (AEAPP et autres superviseurs nationaux). Les modèles internes constituent une modalité de calcul des exigences en capital par les assureurs et réassureurs : le capital de solvabilité requis du cadre prudentiel Solvabilité II est en effet calculé par défaut à partir d'une formule dite « standard », de laquelle les assureurs dont le profil de risque s'écarte de celui de la formule standard ont le droit de dévier au profit du développement d'un modèle dit « interne » soumis à l'approbation du superviseur.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

L'article 2 de la directive 2019/2177 comprend des mesures nécessaires à la protection des consommateurs sur le marché unique de l'assurance européen, et doit être transposé à deux échéances distinctes :

- Le 1) de l'article 2, qui est une mesure paramétrique sans lien avec l'objectif général de protection des consommateurs mais qui visait à permettre aux assureurs de certains Etats membres de faire face à des crises sur les taux souverains devait être transposé avant le 30 juin 2020. Ses dispositions ont été traduites en droit français par le décret n° 2020-940 du 29 juillet 2020 portant transposition de l'article 2.1 de la directive 2019/2177 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019.
- Le reste de l'article 2, qui comprend les dispositions mentionnées *supra* doit être transposé avant le 30 juin 2021.

Ces dispositions nécessitent une inscription au niveau législatif en ce qui concerne les modalités d'information de l'AEAPP et des autorités de supervision nationales quant aux demandes d'utilisation ou de modification des modèles internes, ainsi que les conditions d'intervention de l'AEAPP auprès de l'ACPR. De même, il apparaît nécessaire de prévoir la mise en œuvre,

lorsqu'une activité transfrontalière est envisagée ou menée par une entreprise d'assurance ou de réassurance, des procédés de notification d'information et de coopération, tant à l'égard de l'AEAPP que des autorités de supervision concernées, ainsi que les dispositions nécessaires à la création et à la coordination de plateformes de collaboration entre autorités de supervision nationales par l'AEAPP ou directement par ces autorités de supervision.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Les dispositions envisagées permettront de transposer les avancées européennes en matière de supervision du marché unique en droit français. Elles créent de nouvelles exigences d'information pour l'ACPR à l'endroit de l'AEAPP et des autorités de supervision nationales des autres Etats membres, ainsi qu'un cadre de mise en œuvre des dispositifs de notification et de collaboration instaurés par la directive 2019/2177.

Ces mesures permettront de respecter les évolutions du cadre prudentiel européen, et leur transposition dans les autres Etats membres permettra de protéger davantage les consommateurs français, en donnant à l'ACPR les moyens de connaître la situation de l'exercice de l'activité d'assurance en France sous le régime de la libre prestation de service et du libre établissement. En outre, elles concourent à la convergence des supervisions au niveau européen, notamment en matière de modèles internes.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

Les différents dispositifs instaurés par la directive 2019/2177 permettront d'améliorer la protection des consommateurs sur le marché unique européen, sans revenir sur les principes fondamentaux de ce marché unique.

En ce qui concerne la transposition, il aurait pu être envisagé d'inscrire l'ensemble des dispositions de la directive directement dans le code des assurances. Il a cependant été décidé de ne traduire en droit français que les dispositions qui relèvent du droit national, c'est-à-dire les nouvelles obligations qui incombent à l'ACPR et modalités de mise en œuvre, pour l'ACPR seule, des processus de notification, de collaboration, et d'assistance technique, tant vis-à-vis de l'AEAPP que des superviseurs nationaux.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Les nouvelles dispositions s'insèrent dans le chapitre Ier du titre II, le chapitre II du titre V et le titre IX du livre III du code des assurances. Elles ne viennent pas remplacer des dispositions existantes, mais constituent des ajouts aux articles relatifs à l'approbation des modèles internes (L. 352-1), à l'agrément des entreprises d'assurance (L. 321-1), et à l'agrément des entreprises de réassurance (L. 321-1-1).

Deux articles sont nouvellement créés à la suite de l'article L.321-11-1 (information de l'ACPR lorsqu'une entreprise d'assurance ou de réassurance exerçant en France sous le régime de la libre prestation de service ou du libre établissement ne respecte plus les dispositions légales du pays d'origine, *e.g.* ne respecte plus les exigences du cadre Solvabilité II) pour introduire les dispositifs (i) de notification de l'AEAPP et des autorités de supervision nationales concernées lorsqu'un assureur établi en France et exerçant sous le régime de la libre prestation de service ou du libre établissement apparaît en difficulté et menace la protection des consommateurs et (ii) d'établissement des plateformes de collaboration.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Les dispositions du présent article, en ce qu'elles s'appliquent majoritairement à l'ACPR dans le cas d'entreprises établies en France et qui exerceraient dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, n'emporte pas d'impact macroéconomique en France. Cependant, la transposition de ces dispositions dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne devrait permettre à l'ACPR de disposer de davantage d'informations et de moyens d'actions lorsque des assureurs ou réassureurs établis hors de France y exercent sous le régime de la libre prestation de service ou du libre établissement.

Ces dispositions pourraient ainsi permettre de prévenir des défaillances d'assureurs, ou de mieux gérer les difficultés le cas échéant, et présentent à ce titre un possible impact macroéconomique.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Les dispositions relatives aux modèles internes ne devraient pas entraîner d'impact sur les entreprises qui en utilisent, l'AEAPP ne se voyant octroyée qu'un droit d'information, sans pouvoir décisionnaire quant à ces modèles dont l'approbation reste de la responsabilité finale de l'ACPR.

Les dispositions relatives à la convergence des supervisions et au renforcement de l'information de l'AEAPP et des autorités nationales de supervision en matière de libre prestation de service et de libre établissement devraient présenter un impact positif sur les entreprises françaises, en réduisant le risque de se voir concurrencer par des entreprises qui ne seraient pas soumises à la même application des règles que les assureurs et réassureurs français supervisés par l'ACPR.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

De nouveaux devoirs sont attribués à l'ACPR qui, réciproquement, bénéficiera de la transposition des mêmes dispositions dans les autres Etats membres.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

Les défaillances récentes d'assureurs exerçant en France sous le régime de libre prestation de service ou du libre établissement ont privé nombre de particuliers de leur assurance. En particulier en ce qui concerne le secteur de l'assurance construction, durement touché par ces situations, la perte de garantie peut entraîner d'importantes difficultés.

Les dispositions de la directive 2019/2177 constituent une avancée dans la prévention de ces situations et sont donc protectrices des particuliers.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a été consulté sur ce texte le 17 décembre 2020 et a donné un avis favorable.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Ces dispositions entreront en vigueur en même temps que la présente loi.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Ces dispositions s'appliquent en France métropolitaine et dans les Outre-mer, à l'exception de la Polynésie Française et de la Nouvelle-Calédonie, compétentes en matière d'assurance.

### **5.2.3. Textes d'application**

Pas de texte d'application.

La transposition complète de la directive nécessitera un texte réglementaire au titre des 4) et 5) de l'article 2, qui modifient des articles transposés dans les articles R. 356-20 et R. 356-25 du code des assurances.

## **Article 36 : Habilitation à transposer la directive (UE) 2021/338 du 16 février 2021, dite CMRP MIFID**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

Face aux conséquences économiques de la crise sanitaire actuelle, la Commission européenne a proposé, en juillet 2020, une initiative législative d'urgence, appelée Train de mesures de relance par les marchés des capitaux ou *Capital Markets Recovery Package* (CMRP), visant à faciliter la mobilisation des marchés financiers au service du financement de la reprise économique. A côté d'autres textes, comme une revue ciblée du règlement dit Prospectus (règlement (UE) 2017/1129) et du cadre applicable à la titrisation, *via* une revue ciblée du règlement (UE) 2017/2402, le CMRP s'est concentré sur une révision ciblée de la directive sur les marchés d'instruments financiers, dite MIFID 2 (directive 2014/65/UE), *via* la directive (UE) 2021/338 du 16 février 2021 susmentionnée, dite CMRP MIFID.

Cette directive CMRP MIFID procède à quatre principaux groupes de modifications de MIFID 2 :

- i) Un meilleur équilibre est recherché entre bonne information des investisseurs et charge administrative des prestataires de services d'investissement. A cette fin, par exemple, certaines obligations d'information à destination des clients professionnels, disposant déjà des informations nécessaires du fait de leur expertise ou connaissance, sont allégées ;
- ii) Les conditions dans lesquelles les prestataires de services d'investissement sont autorisés à payer conjointement la fourniture de la recherche et la fourniture de services d'exécution pour des entreprises dont la capitalisation est inférieure à 1 Md€ sont allégées ;
- iii) Le régime de la gouvernance des produits, qui requiert de définir pour chaque nouvel instrument financier émis, la définition d'un marché cible et le contrôle de la distribution aux seuls clients retenus sur ce marché cible, est légèrement modifié pour exempter certains instruments financiers, afin de faciliter le financement par les marchés de la dette des entreprises ;

- iv) Enfin, le régime encadrant les instruments dérivés sur matières premières est assoupli afin de pouvoir permettre, dans le contexte du *Brexit*, l'émergence de nouveaux contrats de couverture des risques financiers dans l'Union européenne, notamment par des instruments dérivés énergétiques. Les réductions des contraintes ne s'appliquent pas aux instruments dérivés sur matières premières agricoles, pour lesquels le cadre reste inchangé.

Le présent article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer ladite directive CMRP MIFID, du 16 février 2021.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021, dite CMRP MIFID, modifie diverses dispositions de la directive MIFID 2 dont la transposition relève en droit français du domaine de la loi. Il est donc proposé d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer les dispositions de la directive CMRP MIFID relevant du domaine de la loi.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'habilitation à transposer la directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021, dite CMRP MIFID, doit permettre au Gouvernement de respecter le délai de transposition raccourci à neuf mois s'agissant d'un texte visant à faciliter la reprise économique après la crise sanitaire. En effet, la directive CMRP MIFID doit permettre de davantage mobiliser les marchés financiers au service du financement des entreprises.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Une première option consiste à prévoir une transposition en dur des dispositions de la directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021 relevant du domaine de la loi.

Une seconde option consiste à habiliter le Gouvernement à transposer par ordonnance la directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021.

#### **3.2. OPTION RETENUE**

Eu égard à la portée technique du texte et des délais réduits de transposition exigés (de seulement neuf mois), il est proposé d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de transposer les dispositions de la directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021 relevant du domaine de la loi.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La transposition de la directive (UE) 2021/338 du 16 février 2021 susmentionnée, dite CMRP MIFID, nécessitera des modifications du Code monétaire et financier relevant du domaine de la loi, notamment aux articles L. 533-12 et suivants.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

##### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

En facilitant la mobilisation des marchés financiers au service du financement de la reprise économique après la crise sanitaire, la transposition de la directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021, dite CMRP MIFID, doit permettre à ces marchés de



pleinement prendre le relais du plan de relance budgétaire pour assurer le financement de l'économie.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La transposition de la directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021 doit permettre aux entreprises d'accéder plus facilement aux possibilités de financement par les marchés financiers, notamment par :

- Un financement obligataire plus accessible grâce à des règles de distribution simplifiées pour certains titres ;
- Une stimulation du développement de la recherche financière sur les PME et ETI (capitalisation inférieure à 1 Md€), indispensable à l'accès de celles-ci à la cotation publique ;
- Une réforme du cadre des limites de positions visant à simplifier l'émergence de nouveaux contrats de couverture des risques financiers par des dérivés sur matières premières.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a été consulté sur ce texte le 18 mars 2021 et a donné un avis favorable.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

L'habilitation du gouvernement entrera en vigueur dès la publication de la loi la portant. Elle sera valable jusqu'au 28 novembre 2021, date à laquelle les dispositions transposant la directive (UE) 2021/338 du 16 février 2021 devront avoir été publiés.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Cet article s'appliquera en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis-et-Futuna.

### **5.2.3. Textes d'application**

S'agissant d'une habilitation à légiférer par ordonnance, aucun texte d'application n'est prévu. La transposition de la directive (UE) 2021/338 du 16 février 2021 pourrait néanmoins requérir des mesures réglementaires.

## **Article 37 – mise en conformité du code monétaire et financier avec la directive 98/26**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

Lorsqu'une transaction sur instrument financier a lieu (par exemple, la vente d'une action), elle doit d'abord être confirmée : les deux parties s'engagent contractuellement, pour l'une, à livrer l'instrument financier objet de la transaction, pour l'autre, à payer. Puis les transactions sont appariées : il est vérifié que les instructions transmises par les intermédiaires financiers au système de règlement-livraison, géré par un dépositaire central de titres (DCT), sont conformes à ce qui a été convenu entre les parties à la transaction. La dernière étape du transfert de l'instrument financier est le règlement-livraison. Elle se traduit par le dénouement des engagements réciproques de l'acheteur et du vendeur et la passation des écritures en compte assurant le caractère définitif des transactions, c'est-à-dire la livraison des instruments financiers à l'acheteur et le versement de la somme correspondante au vendeur.

Or, un risque majeur pour les systèmes de règlement-livraison est le risque de règlement, c'est-à-dire que le règlement d'une transaction ne se déroule pas comme prévu. Un tel risque pourrait notamment se concrétiser en cas de défaillance d'un participant à un système de règlement-livraison, créer des tensions à la fois sur le crédit et sur la liquidité pour les participants à ce système, et éventuellement générer un risque systémique. Il est donc essentiel, au regard du bon fonctionnement de ces systèmes, que tout règlement s'y dénouant ait, le plus rapidement possible, un caractère définitif. Pour cela, il convient que le transfert d'instruments financiers ne soit soumis à aucune condition susceptible d'empêcher ou de révoquer son exécution : le transfert doit être irrévocable et inconditionnel afin d'obtenir son caractère définitif :

- le moment de l'introduction dans le système détermine l'opposabilité aux tiers, qui permet que les ordres de transfert deviennent inconditionnels ; les tiers, y compris le juge de la faillite, ne peuvent plus mettre en cause les ordres de transfert, quand bien même une procédure d'insolvabilité serait ouverte à l'encontre d'un participant donneur d'ordre ;
- le moment de l'irrévocabilité est le moment à partir duquel l'ordre de transfert ne peut plus être révoqué ; les contreparties sont définitivement engagées à respecter contractuellement leurs obligations respectives de livrer les instruments financiers et de payer ;

- le caractère définitif ou « finalité » du règlement, qui permet l'exécution définitive de l'ordre de transfert et l'extinction des obligations réciproques des parties, est matérialisé par le crédit du compte-titres de l'acheteur et le débit du compte-titre du vendeur.

Ce caractère définitif ou « finalité » organise ainsi la protection juridique du système en cas d'ouverture d'une procédure d'insolvabilité à l'encontre d'un de ses participants. L'ordre de transfert entré dans le système et devenu irrévocable est protégé de toute contestation par les créanciers du donneur d'ordre ou du payeur, et de toute réclamation par l'administrateur ou le juge de la procédure collective, même du fait d'une disposition légale telle que la suspension des paiements en cas de procédure collective.

La finalité améliore donc la sécurité et l'efficacité des systèmes de paiement interbancaires et de règlement-livraison de titres financiers dans un but de stabilité financière. En Europe, ce concept juridique est défini par la directive 98/26 du 19 mai 1998 (dite Finalité) transposée en droit interne à l'article L. 330-1 du Code monétaire et financier.

La Directive Finalité ne contient pas de régime spécifique pour les systèmes de pays tiers. Toutefois, son considérant n°7 permet aux Etats membres d'appliquer les dispositions de la Directive aux participants à des systèmes de pays tiers ainsi qu'aux garanties constituées dans le cadre de ces systèmes. Dès lors, afin de pallier à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, la France a mis en œuvre l'option prévue par ce considérant dans le cadre de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, pour permettre un accès continu des participants français aux systèmes britanniques.

Cependant, une potentielle incertitude, s'agissant de l'extension de la protection définie à l'article L.330-1 CMF aux systèmes des Etats parties à l'Espace économique européen (EEE), a été identifiée. En effet, le 1° du I de l'article L.330-1 définit comme système les seuls systèmes notifiés à l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) par un Etat membre. Or, l'extension de la directive 98/26 aux Etats parties à l'EEE ne fait pas de doute : ces Etats (Norvège, Islande, Liechtenstein) appliquent la directive Finalité et notifient leurs systèmes à l'AEMF. Dès lors, et afin d'éviter toute apparente contrariété entre le droit national et le droit européen, le présent article 37 vise à clarifier la portée de l'article L.330-1 CMF en étendant explicitement la définition de système à ceux notifiés à l'AEMF par un Etat partie à l'EEE.

Par ailleurs, lorsqu'une personne morale relevant du droit d'un pays tiers à l'UE participe à un système français, les règles matérielles de droit français lui sont applicables au même titre qu'à

n'importe quel autre participant à ce système. Cependant, dès lors que le système français ne bénéficie pas, dans le pays tiers, de protections particulières immunisant ses opérations des règles du droit de la faillite de son participant relevant dudit pays tiers, peut surgir l'éventualité d'un conflit de lois entre les règles matérielles de la faillite de ce pays tiers et les règles françaises issues de la directive Finalité et transposées à l'article L.330-1 CMF.

Ce risque peut se matérialiser sur le terrain des lois de la faillite. Concrètement, un administrateur judiciaire, un créancier ou toute personne y ayant intérêt, pourrait chercher à faire produire en France des effets à une décision d'un tribunal de la faillite du pays tiers, produisant un effet contraire aux règles et principes posés par la directive Finalité.

En conséquence, le présent article prévoit expressément le rejet des demandes d'*exequatur* en cas de contradiction avec les règles de finalité. Elle permet au juge français, saisi (par un administrateur judiciaire, un tribunal, un créancier ou toute personne ayant un intérêt légitime à agir) d'une demande d'*exequatur* en France visant à faire obstacle – en pratique – à l'application des règles de finalité, de ne pas faire application des règles résultant d'une procédure d'insolvabilité étrangère qui ferait échec au traitement et à l'exécution des instructions dument enregistrées dans un système. L'intégrité de celui-ci, et l'application des règles du système, seront ainsi assurées.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La directive 98/26 vise à réduire l'incertitude juridique associée à la participation à des systèmes en vue d'éviter tout risque systémique, principalement par la neutralisation des effets éventuels d'une procédure d'insolvabilité ouverte à l'encontre d'un participant sur les opérations de ces systèmes. Pour ce faire elle établit des règles relatives aux ordres de transfert et à leur exécution et dispose également (a) d'une règle de conflit de loi renvoyant à la seule loi du système le soin de déterminer les effets sur ce dernier d'une procédure d'insolvabilité d'un de ses participants ainsi que (b) d'un principe de subordination et de non rétroactivité de toute règle ou procédure d'insolvabilité dans l'Union, par rapport aux règles du système.

Il convient dès lors de mettre en conformité le code monétaire et financier avec le cadre européen afin de garantir, d'une part, qu'un système situé dans l'EEE, dont l'Etat applique la

directive 98/26, puisse explicitement bénéficier en droit interne de la protection prévue par cette directive et, d'autre part, de prévenir tout conflit de lois entre les règles matérielles du pays tiers et les règles issues de la directive 98/26.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le présent article vise, d'une part, à assurer que les systèmes des Etats parties à l'Espace économique européen entrent bien dans le champ de l'article L.330-1 CMF et, d'autre part, à permettre de ne pas faire application en France des règles résultant d'une procédure d'insolvabilité ouverte à l'encontre d'un participant situé dans un pays tiers et visant à faire obstacle à l'application des règles de finalité issues de la directive 98/26.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Deux options pouvaient être envisagées s'agissant du 1° du I de l'article L.330-1 CMF :

- privilégier une interprétation large de la rédaction actuelle de l'article du fait de la primauté du droit de l'Union, qui ne laisse pas de place au doute quant à l'application de la directive Finalité aux Etats parties à l'EEE. En effet, une décision du comité mixte de l'EEE n°53/1999 du 30 avril 1999 a modifié l'annexe IX (Services financiers) de l'accord EEE pour y intégrer la directive 98/26, qui s'applique donc aux Etats parties à l'EEE ;
- modifier la rédaction du 1° de l'article L.330-1 CMF pour étendre explicitement son champ aux Etats parties à l'EEE.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Si la première méthode apparaît simple, elle présentait néanmoins l'inconvénient de laisser subsister un désalignement entre la rédaction du 1° du L.330-1 CMF et le reste de l'article, où la référence aux Etats parties à l'EEE complète systématiquement celle aux Etats membres de l'UE. Pour des raisons de clarté, et dès lors, ainsi qu'il a été dit, que la directive 98/26 est explicitement étendue aux Etats parties à l'EEE, la seconde option a été retenue.

S'agissant des autres modifications, elles permettant d'assurer pour les systèmes français une même sécurité que le participant défaillant soit situé dans un autre Etat membre de l'UE ou dans un pays tiers, à savoir, en application de la directive Finalité, le respect du principe de subordination et de non rétroactivité de toute règle ou procédure d'insolvabilité dans l'UE par rapport aux règles du système.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

Les modifications sont de deux ordres.

Au 1° du I de l'article L.330-1 CMF, la définition de système est explicitement étendue aux systèmes notifiés à l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) par un Etat partie à l'Espace Economique Européen.

Les dispositions insérées au II et au IV de l'article L.330-1 CMF ainsi qu'au IV de l'article L.330-2 CMF visent à priver de reconnaissance ou d'exécution en France toute décision ou jugement contraires aux règles définies par la directive 98/26.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Le présent projet d'article modifie le code monétaire et financier afin de mettre en conformité le droit national avec la directive 98/26.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

En cas de réalisation d'un risque de règlement par un participant de pays tiers à un système français, les éventuels effets systémiques de celui-ci seront plus sûrement contenus par la non-exécution en France de toute décision ou jugement d'un pays tiers contraire aux règles de finalité.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La relation d'affaires entre les participants français et les systèmes de l'EEE est sécurisée dès lors que ceux-ci disposent d'une protection explicite en droit interne. Par ailleurs, la sécurité des systèmes français est renforcée en cas d'ouverture d'une procédure d'insolvabilité à l'encontre d'un participant de pays tiers.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a été consulté sur ce texte le 17 décembre 2020 et a donné un avis favorable.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Application dans le temps**

Ces dispositions sont d'application immédiate.

##### **5.2.2. Application dans l'espace**

Cet article s'appliquera en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis-et-Futuna.

##### **5.2.3. Textes d'application**

Aucun texte d'application n'est à prévoir.



## **Article 38 – mise en conformité du code monétaire et financier avec le Règlement (UE) n°909/2014**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

Les dépositaires centraux de titres (DCT) sont des infrastructures essentielles au bon fonctionnement et à la sécurité des marchés d'instruments financiers. Ils ont d'abord été chargés de centraliser les certificats papiers sous la forme desquels circulaient les instruments financiers (actions, obligations, par exemple). Puis, lorsque ceux-ci ont été émis de manière dématérialisée - en France, à la suite de la loi n°81-1160 du 30 décembre 1981 - les dépositaires centraux de titres ont permis leur émission électronique par inscription en compte. Ainsi, lorsqu'un émetteur – une société, un Etat, une collectivité locale - souhaite émettre un instrument financier, le DCT ouvre un compte d'émission au nom de l'émetteur, attribue à chaque titre un identifiant unique et procède à l'enregistrement initial des titres (service dit « notarial »).

Il assure également l'intégrité de l'émission en réconciliant quotidiennement le nombre de titres inscrits dans le compte d'émission avec le nombre de titres en circulation, c'est-à-dire inscrits sur les comptes titres de ses participants, qui sont des intermédiaires financiers, essentiellement des teneurs de compte-conservateurs (TCC). Ces intermédiaires conservent lesdits titres dans leurs livres au bénéfice de leurs clients, les investisseurs.

Ce deuxième service offert par le DCT, dit de « tenue centralisée de comptes » est complété par une troisième service dit « de règlement ». Les DCT permettent la circulation effective des instruments financiers en assurant l'exploitation d'un système de règlement-livraison de titres financiers qui crédite ou débite les comptes-titres des participants (les TCC). Ils permettent ainsi d'effectuer le règlement des transactions sur instruments financiers, c'est-à-dire la livraison effective de ces instruments et le paiement correspondant dans des conditions optimales de sécurité.

Si chaque Etat-membre dispose d'un dépositaire central de titre national permettant l'émission et l'achat de titres par des émetteurs et des investisseurs nationaux de manière satisfaisante, les règlements transfrontaliers demeurent plus complexes en raison des différences entre règles nationales régissant les DCT, en contrariété avec l'objectif européen d'un marché intérieur ouvert du règlement de titres, permettant à tout investisseur dans l'Union d'investir dans tout titre de l'Union avec la même facilité que pour les titres nationaux. Pour cette raison et afin

également de donner aux acteurs du marché (émetteurs et intermédiaires) le choix du prestataire et de réduire leur dépendance à l'égard d'un fournisseur de service, il est apparu souhaitable de légiférer au niveau européen.

C'est l'objet du Règlement (UE) n° 909/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 concernant l'amélioration du règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres, dit règlement CSDR, qui complète la régulation financière européenne aux côtés de la directive et du règlement sur les marchés d'instruments financiers (n° 2014/65 et 600/2014, dits MIFID-MIFIR) s'agissant des plateformes de négociation et des règles de commercialisation, et du règlement (n°648/2012, dit EMIR) prévoyant la compensation centrale des contrats de dérivés.

Ce règlement impose des exigences en matière d'échanges d'instruments financiers visant à fluidifier lesdits échanges au sein de l'UE et à assurer leur sécurité. Il prévoit ainsi en particulier que les valeurs mobilières (qui sont des instruments financiers) circulent sous forme dématérialisée, comme c'est le cas en France depuis la loi n°81-1160 du 30 décembre 1981.

Il vise à assurer le règlement des opérations sur instruments financiers en temps voulu en prévoyant un délai maximum de deux jours ouvrables pour le règlement des opérations sur valeurs mobilières exécutées sur des plates-formes de négociation. Il prévoit également des mesures de prévention des défauts de règlement ainsi qu'un arsenal de répression de ces éventuels défauts. Ce dernier repose notamment sur des sanctions que le dépositaire central de titres doit infliger aux participants de marché défaillants.

Il structure également l'activité des dépositaires centraux de titres (DCT) dans l'Union, en la soumettant à des règles harmonisées et en l'ouvrant à la concurrence. Les DCT doivent désormais être agréés selon une procédure fixée par le règlement (UE) n°909/2014, et continuent supervisés par les autorités nationales compétentes. Ils sont soumis à diverses exigences en matière d'organisation interne, d'instances dirigeantes ou de capital visant à assurer leur robustesse. En contrepartie de cette soumission à des règles communes strictes, les DCT peuvent opérer dans toute l'UE sans avoir à se conformer à des exigences nationales jusqu'alors possiblement variables d'un Etat à l'autre. Le règlement (UE) n°909/2014 ouvre donc la libre prestation de services pour les activités opérées par les DCT. En particulier, les émetteurs d'instruments financiers peuvent désormais choisir auprès de quel DCT leurs émissions sont enregistrées et ne sont plus tenues de s'en remettre au DCT national.

Cette libre prestation de service est permise grâce à l'octroi d'un « passeport » permettant aux DCT de fournir leurs services dans d'autres États membres de l'Union (soit directement depuis le pays d'origine, soit en créant dans le pays d'accueil une succursale) sous réserve que les autorités de l'État membre d'origine et de l'État membre d'accueil considèrent que les moyens alloués par le DCT à la fourniture de services dans le pays d'accueil sont appropriés.

Les demandes de passeport sont transmises par l'autorité nationale compétente du pays d'origine du DCT à l'autorité nationale compétente du pays d'accueil – en France, l'Autorité des marchés financiers (AMF). Le DCT peut commencer à fournir les services dans le pays d'accueil i) s'il a reçu une communication de l'autorité compétente de l'État membre d'accueil accusant réception de la demande et approuvant l'évaluation des mesures que le DCT envisage de prendre pour permettre que ses utilisateurs respectent les dispositions de droit national notifiées à l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) par le pays d'accueil ; ou ii) en l'absence de réponse, trois mois après la confirmation de réception de la demande par l'autorité compétente de l'État membre d'accueil.

Dans le cadre de la revue des premières demandes de passeport européen initiées par des DCT étrangers, de potentielles difficultés, liées à l'application du droit du titre français aux DCT étrangers faisant usage de leur passeport, et en particulier à la possibilité pour ces DCT étrangers agissant en France en vertu du passeport d'admettre à leurs opérations et de fournir leurs services en France sur des titres au porteur, ont été identifiées. En effet, l'article L.211-7 du code monétaire et financier (CMF) impose que les titres susceptibles de revêtir la forme au porteur – l'autre possible étant la forme nominative – soient admis aux opérations d'un dépositaire central. Or, l'article L.441-1 CMF, qui définit la notion de dépositaire central, précise en son II que les dépositaires centraux sont agréés par l'AMF. Cependant, aux termes du règlement (UE) n°909/2014, seuls sont agréés par l'autorité compétente d'un Etat-membre les DCT établis sur son territoire, les autres y exerçant au titre du passeport ci-dessus mentionné.

Dès lors, afin d'éviter toute apparente contrariété entre le droit national et le droit européen, susceptible d'entraver l'admission à leurs opérations par des DCT étrangers détenteurs d'un passeport des titres au porteur français, le présent article 38 vise à clarifier la portée de l'article L.441-1 CMF. Il permet de substituer à la mention d'un unique régime d'agrément du DCT par l'Autorité des marchés financiers (AMF) celles des trois situations désormais permises par la norme européenne à savoir : i) pour les DCT dont le siège social est en France, un agrément par l'AMF ; ii) pour les DCT européens, l'obtention d'un passeport avec installation d'une succursale en France ou iii) la libre prestation de service depuis l'Etat d'origine avec agrément

dans l'Etat d'origine et obtention d'un passeport en France. Les autres modifications prévues par le présent article permettent de préciser les obligations imposées à chacune des trois catégories de DCT désormais définies par le CMF.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le règlement (UE) n°909/2014 vise à limiter toute entrave au fonctionnement harmonieux du marché unique. Tout régime juridique national qui favorisait l'activité d'un DCT national au détriment d'un DCT situé dans un autre État membre de l'Union agissant dans le cadre du passeport serait ainsi de nature à s'écarter des principes définis par le règlement (UE) n°909/2014. Il convient dès lors de mettre en conformité le code monétaire et financier avec le cadre européen afin de garantir qu'un DCT étranger fournissant des services en France en vertu du passeport soit traité d'une manière identique aux DCT français.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le présent article vise à assurer que le traitement d'un DCT étranger fournissant des services en France en vertu du passeport européen soit identique à celui d'un DCT français.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Deux options pouvaient être envisagées :

- celle d'une méthode dite « par addition ». Elle consistait à privilégier une lecture étroite de l'article L. 441-1 du Code monétaire et financier ne visant que les DCT français agréés par l'AMF, seuls soumis, dès lors, aux dispositions législatives et réglementaires faisant référence au « dépositaire central ». Les dispositions également applicables aux DCT étrangers autorisés à exercer leur activité en France par le biais d'une succursale ou en libre prestation de service auraient été énumérées, regroupées, dans des articles dédiés ;

- celle d’une méthode dite « par soustraction ». Elle partait d’une interprétation large de l’article L. 441-1 du Code monétaire et financier pour viser sous la dénomination « dépositaire central », non seulement les DCT français agréés par l’AMF, mais également les dépositaires autorisés à exercer en France en libre établissement ou libre prestation de service, tous soumis, ainsi, aux dispositions législatives et réglementaires faisant référence au « dépositaire central », sauf précision contraire.

### **3.2. OPTION RETENUE**

Si la première méthode apparaît simple, elle présente néanmoins deux inconvénients sérieux. En premier lieu, elle est inconfortable pour l’usager du code : la lecture des textes regroupant les dispositions applicables ne renseigne que sur des numéros d’articles, à charge pour le lecteur de rechercher dans le code, numéro par numéro, le contenu même des règles applicables. En second lieu, elle impose de modifier non seulement le code monétaire et financier, mais également le Code de commerce et les autres codes dont les dispositions mentionnant le « dépositaire central » ont vocation à s’appliquer également aux DCT étrangers autorisés à exercer leur activité en France.

Pour ces deux raisons, et dès lors, ainsi qu’il a été dit, que l’objectif poursuivi par le règlement (UE) n°909/2014, est celui d’un traitement identique d’un DCT étranger fournissant des services en France en vertu du passeport à celui d’un DCT français, la seconde option a été retenue.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l’ordre juridique interne**

La principale modification introduite par l’article est opérée au 3° et concerne l’article L.441-1 CMF. Il s’agit de substituer à la mention d’un unique régime d’agrément par l’Autorité des marchés financiers (AMF) du DCT national historique celles des trois situations désormais permises par la norme européenne à savoir : i) pour les DCT dont le siège social en France, un agrément par l’AMF ; ii) pour les DCT européens, l’obtention d’un passeport avec installation

d'une succursale en France ou iii) la libre prestation de service depuis l'Etat d'origine avec agrément dans l'Etat d'origine et obtention d'un passeport en France.

Les autres modifications proposées permettent de préciser les obligations imposées à chacune des trois catégories de DCT définies par l'article L.441-1 CMF. Au terme d'une recension exhaustive, aucune autre modification législative n'est apparue nécessaire.

Est précisé aux 4°, 7°, 8° et 9° de l'article que les dispositions suivantes ne s'appliquent qu'aux DCT dont le siège social est en France, qui sont en conséquence agréés et supervisés par l'AMF : possibilité pour l'AMF de désigner un administrateur provisoire du DCT (L.441-2) ; nomination de représentants à la commission des sanctions de l'AMF (L.621-2) ; versement des droits fixes et contributions dus par les personnes soumises au contrôle de l'AMF (L.621-5-3) ; délivrance ou retrait de la carte professionnelle (L.621-7) ; contrôle du respect des obligations professionnelles (L.621-9).

Est également précisé au 6° de l'article que les obligations suivantes s'appliquent aux DCT dont le siège social est installé en France ou y ayant établi une succursale – les DCT en libre prestation de service y étant soumis dans leur pays d'origine : lutte contre le blanchiment-financement du terrorisme (LCB-FT, L.561-2 ; L.561-36).

Au 2° de l'article, la prise en compte par l'AMF de la surveillance du DCT par les autorités du pays d'origine est étendue à tous les Etats depuis lesquels ce DCT est susceptible d'agir (articles L.421-12, L.421-13, L.424-3).

Le 5° opère un renvoi au règlement CSDR à l'article L.531-2 aux fins de préciser les conditions d'exemption à l'agrément en tant que prestataire de services d'investissement pour fournir certains services d'investissement, conformément aux conditions prévues dans la directive 2014/65, dite MIFID II.

Enfin, le 1° permet de préciser que les actions revêtant une forme nominative car non admises aux négociations sur un marché réglementé – les bourses historiques - sont également celles non admises sur un système multilatéral de négociation, autre catégorie de plateforme de négociation autorisée par la directive 2014/65, dite MIFID II.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne**

Le présent projet d'article modifie le code monétaire et financier afin de mettre en conformité le droit national avec le règlement (UE) n° 909/2014.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts macroéconomiques**

Le décloisonnement de l'activité des DCT organisée par le règlement (UE) 909/2014 participe de l'objectif de réduire le coût des règlements transfrontaliers (achat par un investisseur situé dans un Etat-membre d'un instrument financier émis dans un autre Etat-membre) tout en offrant aux acteurs du marché (émetteurs et intermédiaires) un choix de prestataires plus larges, susceptible de réduire leur dépendance à l'égard d'un fournisseur particulier.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

Les émetteurs, libres de choisir un DCT ayant son siège social en France ou un DCT étranger disposant d'un passeport, pourront privilégier les modalités les plus efficaces pour la gestion de leurs titres.

### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

La compétence des services de l'AMF sur les différentes catégories de DCT est clarifiée en droit interne.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Haut Comité Juridique de la Place Financière de Paris (« HCJP »), saisi de ce sujet, a remis un rapport sur les passeports dépositaires centraux le 25 septembre 2020.

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a été consulté sur ce texte le 17 décembre 2020 et a donné un avis favorable.

## **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1. Application dans le temps**

Ces dispositions sont d'application immédiate.

### **5.2.2. Application dans l'espace**

Cet article s'appliquera en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis-et-Futuna.

### **5.2.3. Textes d'application**

Aucun texte d'application n'est à prévoir.



## **CHAPITRE VII : DISPOSITIONS RELATIVES AU SECTEUR FINANCIER ET À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS EN MATIÈRE FINANCIÈRE**

### **Article 39 : Régime de sanctions administratives applicables en cas d'infraction à certaines dispositions du règlement n°260/2012, relatif aux virements et prélèvements transfrontaliers (SEPA)**

#### **1. ÉTAT DES LIEUX**

##### **1.1. CADRE GÉNÉRAL**

Afin de garantir l'effectivité de l'Europe des paiements, il apparaît essentiel que les consommateurs et les entreprises puissent désormais, dans la zone "SEPA" qui comprend 36 pays européens, émettre et recevoir des virements et des prélèvements quel que soit l'endroit où ils se trouvent.

##### **1.2. CADRE EUROPÉEN**

Le règlement n°260/2012 relatif aux virements et prélèvements transfrontaliers (SEPA), dont la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la Banque de France et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ont été désignées autorités de contrôle, a été adopté notamment dans l'objectif de créer un marché européen des paiements unifié.

L'une des mesures clés de cette réglementation européenne interdit aux créanciers, acceptant des opérations de virements et de prélèvements, d'exiger des consommateurs que le compte de paiement leur permettant de réaliser ces opérations soit domicilié sur le territoire national, et de refuser de telles opérations lorsque le compte est domicilié dans un autre Etat-membre de la zone SEPA (article 9 du règlement).

Ce règlement, adopté en 2012, a donc pour objectif de mettre fin à la mosaïque de standards et d'instruments de paiement nationaux qui prévalait auparavant et rendait difficile pour les consommateurs et les entreprises d'effectuer des paiements vers d'autres pays de la zone euro.

Le règlement SEPA vise à ce que chacun puisse désormais, au sein de la zone SEPA, émettre et recevoir des virements et des prélèvements quel que soit l'endroit où il se trouve.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

Ce projet vise à :

- permettre aux agents de la DGCCRF de sanctionner le non-respect de dispositions du règlement (8 de l'article 5) visant à encadrer les frais pouvant être facturés pour la réalisation des virements et prélèvements transfrontaliers intervenant au sein de la zone SEPA, l'objectif étant que les frais éventuellement facturés soient identiques à ceux facturés pour un virement national ;
- permettre également de réprimer les professionnels qui ne respecteraient pas certaines dispositions du règlement (d du 3 de l'article 5 et article 8) donnant aux consommateurs la possibilité d'utiliser une faculté de blocage de certaines opérations de prélèvements ou interdisant de facturer des commissions d'interchange lors de la réalisation de ces mêmes opérations ;
- permettre de sanctionner le non-respect de l'article 9, qui est aujourd'hui celui pour lequel il est observé le plus grand nombre de manquements. Cette disposition interdit à tout organisme créancier acceptant les virements et les prélèvements de refuser qu'un consommateur le paye par l'un de ces moyens de paiements, au motif que le compte bancaire utilisé à cet effet est situé non pas en France, mais dans un autre Etat-membre de l'Union européenne. Il s'agit d'une règle essentielle pour garantir l'effectivité de l'Europe des paiements, aussi est-il indispensable d'en assurer le respect.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

L'article 11 du règlement prévoit que « *les États membres arrêtent les règles relatives aux sanctions applicables aux violations du présent règlement et prennent toute mesure nécessaire pour assurer leur mise en œuvre* ». Il est donc possible d'instaurer soit un régime de sanctions

pénales soit un régime de sanctions administratives applicables aux violations des dispositions de ce règlement.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

L'introduction d'un dispositif de sanctions administratives dans le code monétaire et financier constitue la solution la plus appropriée pour répondre à l'objectif poursuivi. Ce dispositif que les agents de la DGCCRF pourraient mobiliser en cas d'infraction aux dispositions du d du 3 et du 8 de l'article 5, ainsi que des articles 8 et 9 du règlement, permettrait d'apporter une réponse rapide, proportionnée et suffisamment dissuasive à ces pratiques qui portent préjudice à l'efficacité du marché européen des paiements.

Les quantums de peines proposés (3 000/15 000 € et 75 000/375 000 € selon les dispositions du règlement concernées) correspondent à ceux aujourd'hui applicables à des manquements comparables en droit de la consommation. À titre de comparaison, et pour prendre un exemple relevant également du secteur des moyens de paiement, des quantums strictement identiques sont aujourd'hui applicables en droit national pour les manquements à certaines dispositions du règlement n °2015/751 du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement par carte bancaire. Par souci d'homogénéisation des sanctions applicables au secteur des moyens de paiement, il apparaît nécessaire de retenir les mêmes quantums de sanctions.

Ces montants définis par la loi sont des maximums, les sanctions effectivement prononcées par l'administration pourront être dans les faits inférieures. Les services de la DGCCRF détermineront, dans la limite de ces maximums, le montant des sanctions effectivement appliquées, en prenant en compte notamment les éléments suivants : le nombre de manquements constatés chez l'organisme contrôlé, l'ampleur du gain illicite que celui-ci aura pu tirer des manquements commis, ainsi que la taille de cet organisme (en particulier chiffre d'affaires annuel et nombre potentiel de consommateurs et de professionnels impactés par les pratiques en cause). La prise en compte de ces critères contribuera à la proportionnalité des sanctions administratives appliquées.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

La mise en conformité des entreprises aux obligations concernées du règlement n'est susceptible ni d'engendrer des coûts supplémentaires ni de réduire leurs bénéfices, les virements et prélèvements SEPA ayant déjà, et ce depuis le 1er août 2014, remplacé les procédures de virements et prélèvements nationales. Les mises à jour logicielles impliquées par l'intégration, en application du règlement, des IBAN (International Bank Account Number) à la place des RIB dans les systèmes informatiques, ont normalement été faites également avant cette date. Les seuls bénéfices que le respect de ces obligations pourrait avoir pour conséquence de réduire seraient illicites, car générés par la facturation de frais et commissions prohibés par le règlement.

#### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Les dispositions de l'amendement ne créent pas de nouvelles obligations pour les entreprises concernées, elles ne font que conférer aux autorités publiques les moyens juridiques leur permettant d'assurer le respect d'une réglementation européenne. Elles visent à mettre en conformité le droit national avec l'article 11 du règlement SEPA, aux termes duquel *"les États membres arrêtent les règles relatives aux sanctions applicables aux violations du présent règlement et prennent toute mesure nécessaire pour assurer leur mise en œuvre"*.

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a été consulté. Il a donné un avis favorable.

##### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

###### **5.2.1. Application dans le temps**

Les dispositions envisagées entreront en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal Officiel.

## **5.2.2. Application dans l'espace**

Sur l'ensemble du territoire national.

## **5.2.3. Textes d'application**

Aucun texte d'application n'est nécessaire.

# **Article 40**

## **1. ÉTAT DES LIEUX**

### **1.1. CADRE NATIONAL**

Le régime juridique de la lettre recommandée électronique (LRE) découle de la combinaison de différents textes, européens et nationaux.

En droit français, la LRE est régie par les articles :

- L. 100 et L. 101 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), introduits par l'article 93 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique et
- R. 53 à R. 53-4 du CPCE, introduits par le décret n° 2018-347 du 9 mai 2018 relatif à la lettre recommandée électronique. Ce décret, adopté en application de l'article 93 de la loi précitée, fixe les conditions visant à garantir l'équivalence de la LRE avec l'envoi d'une lettre recommandée sous format papier.

### **1.2. CADRE EUROPÉEN**

En droit de l'Union européenne, la LRE est régie par :

- le règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE » (dit « Règlement eIDAS »), notamment ses articles 43 et 44 ;

- le règlement d'exécution (UE) 2015/1502 de la Commission du 8 septembre 2015 fixant les spécifications techniques et procédures minimales relatives aux niveaux de garantie des moyens d'identification électronique visés à l'article 8, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur, notamment les points 2.1, 2.2.1 et 2.3.1 de son annexe, portant sur les exigences prévues pour le niveau de garantie substantiel.

### **1.3. DÉFINITION ET EFFETS JURIDIQUES DE LE LETTRE RECOMMANDÉES ÉLECTRONIQUE**

Il résulte notamment des articles L. 100, I du CPCE et R. 53 du CPCE, ainsi que de l'article 44 du règlement eIDAS que :

- i) la LRE est un envoi recommandé électronique qualifié au sens de l'article 44 du règlement eIDAS, c'est-à-dire répondant à l'ensemble des exigences prévues dans cet article. En cette qualité, elle est assortie d'importantes garanties en termes de sécurité ;
- ii) l'envoi d'une LRE est équivalent à l'envoi d'une lettre recommandée papier sous réserve de respecter les conditions légales ;
- iii) La LRE se distingue d'autres types d'envoi recommandé électronique, qui ne répondent pas aux exigences de l'article 44 du règlement eIDAS : à la différence de ces derniers, les données envoyées et reçues au moyen d'une LRE bénéficient d'une présomption quant à l'intégrité des données, à l'envoi de ces données par l'expéditeur identifié et à leur réception par le destinataire identifié, et à l'exactitude de la date et de l'heure de l'envoi et de la réception ;
- iv) la LRE est nécessairement commercialisée par un prestataire de services de confiance qualifié pour délivrer des services d'envoi recommandé électronique qualifiés.

En ce qui concerne les prestataires établis en France, c'est l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) qui est en charge de délivrer les décisions de qualification. Service à compétence nationale placé sous l'autorité du Premier ministre, l'ANSSI instruit les demandes des prestataires potentiels et délivre, le cas échéant, les décisions de qualification correspondantes attestant de la conformité des demandeurs aux exigences réglementaires, techniques et de sécurité. L'ANSSI qualifie, d'une part, les prestataires de services de confiance et, d'autre part, les différents services qu'ils proposent : seuls les prestataires qualifiés pour

fournir un service d'envoi recommandé électronique qualifié sont autorisés à acheminer des LRE.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Selon l'article 16 du règlement eIDAS : « Les États membres fixent le régime des sanctions applicables aux violations du présent règlement. Les sanctions prévues sont effectives, proportionnées et dissuasives ».

En droit français, l'article L. 101 du CPCE, qui est relatif au régime de sanction en matière de LRE, dispose qu' « Est puni d'une amende de 50 000 € le fait de proposer ou de fournir un service ne remplissant pas les conditions mentionnées à l'article L. 100 dans des conditions de nature à induire en erreur l'expéditeur ou le destinataire sur les effets juridiques de l'envoi ».

Si cet article prévoit le principe même de la sanction, il ne fixe pas l'autorité compétente en matière de sanction. Une adaptation du droit national au règlement eIDAS est ainsi nécessaire pour désigner cette autorité et rendre effectif le dispositif de sanction, conformément à l'article 16 du règlement eIDAS.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La disposition vise à clarifier les conditions dans lesquelles sont sanctionnées les pratiques de professionnels qui se présentent comme des fournisseurs de services de lettre recommandée électronique qualifiée alors qu'ils n'ont pas été habilités par l'ANSSI à fournir ce type de service.

Adaptant le CPCE à l'article 16 du règlement eIDAS, cette disposition vise à rendre effectif le dispositif de sanction de ces pratiques trompeuses qui nuisent au développement de la lettre recommandée électronique, premièrement en habilitant les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et, deuxièmement, en alignant le niveau de la sanction sur celui, dissuasif, des pratiques commerciales trompeuses du code de la consommation.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Compte tenu du fait que l'article L. 101, dont est envisagée la modification par la disposition retenue, est situé dans le code des postes et des communications électroniques, il a été envisagé de désigner l'Arcep comme autorité compétente en matière de sanction. Cependant, cette hypothèse a été écartée.

En effet, il ressort des débats de la loi pour une République numérique que l'Arcep devait être compétente sur le sujet initialement, mais la navette parlementaire a permis de supprimer cette compétence.

Par ailleurs, les articles L. 100 et L. 101 du CPCE relatifs à la LRE figurent dans le livre III de ce code, consacré aux « Autres services, dispositions communes et finales », et non dans son livre Ier qui porte sur « Le service universel postal et les obligations de service postal ». Ce choix confirme que la LRE ne peut pas être qualifié de service postal, dont la régulation serait confiée à l'Arcep.

Enfin, l'autre service qui fait également partie du livre III du CPCE, le coffre-fort numérique (article L. 103 du CPCE), est également régi par un dispositif de sanction relevant de la DGCCRF, conformément aux articles L. 122-22, L. 132-2 et L. 132-3 du code de la consommation, et non de l'Arcep.

#### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Le dispositif retenu consiste à modifier le CPCE et le code de la consommation comme suit :

I. L'article L. 101 du code des postes et des communications électroniques est ainsi rédigé :

« Art L. 101. – Le fournisseur qui propose ou fournit un service d'envoi électronique en le présentant comme un service de lettre recommandée électronique, ou sous toute autre dénomination susceptible de porter à confusion, alors qu'il n'a pas reçu le statut de prestataire de service d'envoi recommandé électronique qualifié par un organe de contrôle désigné en application de l'article 17 du règlement (UE) n° 910/2014 du 23 juillet 2014 est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 75 000 € pour une personne physique



et 375 000 € pour une personne morale. L'amende est prononcée dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre V du code de la consommation. »

II. – Après le 25° de l'article L. 511-7 du code de la consommation, il est inséré un 26° ainsi rédigé :

« 26° De l'article L. 101 du code des postes et des communications électroniques »

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

L'équivalence entre la lettre recommandée papier et la lettre recommandée électronique, tributaire du respect du règlement eIDAS et des articles précités du CPCE, s'inscrit aujourd'hui dans un cadre juridique incomplet, menaçant l'efficacité de la lettre recommandée électronique, en dépit de ses avantages en matière de simplification des envois tout en garantissant leur intégrité.

En effet, si l'article L. 101 du CPCE, issu de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, prévoit le principe même d'une sanction des pratiques tendant à présenter un envoi recommandé non qualifié comme une lettre recommandée électronique, il ne désigne aucune autorité compétente de contrôle et de sanction.

La disposition vise à clarifier les conditions dans lesquelles sont sanctionnées les pratiques de professionnels qui se présentent comme des fournisseurs de services de lettre recommandée électronique qualifiée alors qu'ils n'ont pas été habilités par l'ANSSI à fournir ce type de service. Elle habilite la DGCCRF pour contrôler et sanctionner les dispositions interdisant ces pratiques dans le CPCE.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit de l'Union Européenne**

En l'absence d'autorité désignée en matière de sanction, le régime de sanction prévu dans le CPCE en matière de LRE manque d'effectivité.

La disposition constitue une mesure nécessaire d'adaptation du droit national au règlement eIDAS, qui prévoit dans son article 16 que les sanctions applicables aux violations de ce règlement doivent être effectives, dissuasives et proportionnées.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS SUR LES ENTREPRISES ET LES PARTICULIERS**

La lettre recommandée électronique est un outil puissant de modernisation et de simplification de la vie des entreprises et des particuliers. Elle présente plusieurs avantages par rapport à l'envoi papier : elle suscite un gain de temps immédiat en évitant le déplacement au bureau de poste, elle facilite le suivi de l'envoi grâce à une interface dédiée, elle permet des économies sur l'affranchissement. L'absence d'impression, notamment de gros fichiers, constitue également un gain financier (logistique, papier, imprimante, encre) et un gain de temps.

Or, l'absence d'autorité compétence en matière de sanction a permis la commercialisation d'envois recommandés non qualifiés, présentés de manière trompeuse comme des lettres recommandées électroniques. Cette concurrence déloyale, qui porte préjudice aux acteurs vertueux et sape la confiance dans la lettre recommandée électronique, nuit au développement de ce mode d'envoi simple et moderne des lettres recommandées.

La disposition s'inscrit ainsi dans l'objectif d'assainir le marché de la LRE des pratiques précitées, qui nuisent aux consommateurs, entreprises et particuliers, et au fonctionnement concurrentiel du marché de la LRE, tel qu'encadré par le droit de l'Union européenne et le droit national.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le dispositif a été établi après consultation de l'Arcep, l'ANSSI et la DGCCRF.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

Aucun texte d'application n'est requis.

**Article 41 : Habilitation à prendre par ordonnance les mesures législatives de mise en conformité au règlement (UE) 2020/1503 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937**

## **1. ÉTAT DES LIEUX**

### **1.1. ÉLÉMENTS CHIFFRÉS**

Fin décembre 2019, les fonds collectés en France par la voie du financement participatif s'élevaient à 629 M€, soit +56% par rapport à 2018 (402M€) et +276% par rapport à 2015 (, première année pleine d'application de la réglementation française sur le financement participatif.

En ce qui concerne la répartition par mode de financement participatif (don, prêt et obligation, investissement) et par typologie (secteur économique, culturel, social), les statistiques suivantes peuvent être rapportées :

<b>2019 en millions d'euros</b>	Dons	Prêts / obligations	Investissement en capital	<b>TOTAL</b>
Secteur économique	25,95	506,83	40,5	576
Secteur culturel	32,36	-	0,96	32
Secteur Social	21,79	1,18	0,02	21
<b>TOTAL</b>	79,6	508	41,5	<b>629</b>

*(Baromètre 2019 du financement participatif, Mazard pour FPF)*

Le nombre de professionnels inscrits à l'ORIAS en 2019 s'élevait à 219, soit 59 Conseillers en investissement Participatif (CIP), en hausse de 4% par rapport à 2018 et 13% par rapport à 2017, et 160 Intermédiaires en financement participatif (IFP), dont 94 ne sont dédiées qu'aux opérations de dons, en hausse de 4% par rapport à 2018 et de 207% par rapport à 2017.

Cette tendance à la hausse s'observe dans toute l'Europe où le financement participatif représentait 3,4 Md€ de fonds collectés en 2017 dans 45 pays européen hors Royaume Uni, lequel totalisait à lui seul 7 Md€ mobilisés selon une étude de l'Université de Cambridge.

Les émissions d'obligations et le financement d'entreprises constituent des marchés porteurs permettant de collecter des montants souvent élevés mais qui restent à ce jour peu exploités en Europe où on ne dénombre qu'une quinzaine de plateformes.

## 1.2. ETAT DU DROIT NATIONAL

Le financement participatif, régi par les articles L.547-1 à L.547-11 (activité des Conseillers en Investissements Participatifs – CIP) et L.548-1 à L.548-6 (activité des Intermédiaires en Financement Participatif - IFP) du code monétaire et financier permet à des porteurs de projets de trouver des financements auprès du public (particuliers ou entreprises) sous la forme de titres de capital et titres de créance, de prêts avec ou sans intérêt ou de dons (activité des IFP) par l'intermédiaire d'une plateforme de financement participatif.

Le cadre juridique français du financement participatif a été mis en place par l'ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014 et par son décret d'application n° 2014-1053 du 16 septembre 2014, modifiés en 2016. Ces textes ont donné naissance à deux statuts réglementés : le statut de conseiller en investissements participatifs (CIP), associé au financement sous forme de titres financiers (actions et obligations) émis par une société non cotée, et le statut d'intermédiaire en financement participatif (IFP) qui permet de financer un projet déterminé sous la forme d'un prêt avec ou sans intérêt et de dons.

Un label a également été créé pour identifier les plateformes qui respectent les exigences de la réglementation française.

Le financement participatif fonctionne le plus souvent par l'intermédiaire du site internet d'une plateforme de financement participatif qui doit justifier d'un des deux statuts réglementé pour l'exercice de son activité :

- Une plateforme de financement participatif par **dons** (avec ou sans contrepartie) ou par **prêt** (avec ou sans intérêt) doit être enregistrée à l'ORIAS (Registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance) en tant qu'Intermédiaire en Financement Participatif (IFP) ; Elle est soumise aux contrôles de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), sans préjudice de ceux susceptibles d'être effectués par la Direction générale de la concurrence, consommation et répression des fraudes (DGCCRF) ;

- Une plateforme de financement participatif par **souscription de titres financiers** doit être enregistrée à l'ORIAS en tant que Conseiller en Investissement Participatif (CIP). Elle est soumise au contrôle de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Si elle fournit un service de conseil en investissement, elle peut opter pour le statut de Prestataire de Service d'Investissement (PSI) et doit alors être agréée par l'ACPR. Elle est soumise au contrôle conjoint de l'AMF et de l'ACPR, sans préjudice de ceux susceptibles d'être effectués par la Direction générale de la concurrence, consommation et répression des fraudes (DGCCRF).

### **1.3. LE FINANCEMENT PARTICIPATIF PAR LE PRÊT OU PAR LE DON : LES IFP**

S'agissant des prêteurs, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, ceux-ci peuvent accorder des prêts dans les limites suivantes :

- le plafond des prêts avec intérêt s'élève à 2 000 € par prêteur et par projet ;
- le plafond des prêts sans intérêts s'élève à 5 000 € par prêteur et par projet.

S'agissant des emprunteurs, porteurs de projets, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, les limites sont les suivantes :

- le montant maximal pouvant être emprunté s'élève à 1 M€ par projet ;
- la durée maximale de remboursement du prêt s'élève à sept ans ;
- le taux d'intérêt ne doit pas dépasser le taux d'usure.

Il convient de souligner que tandis que les personnes morales et les personnes physiques agissant à des fins professionnelles peuvent obtenir des crédits pour tout type de projet, les personnes physiques ne peuvent bénéficier que des prêts suivants:

- prêts avec ou sans intérêt pour le seul financement d'une formation initiale ou continue ;
- prêts sans intérêt, dès lors que la personne physique bénéficiaire n'agit pas pour des besoins professionnels, et sous réserve que les prêteurs n'agissent pas dans un cadre professionnel ou commercial.

Les IFP sont soumis à des conditions d'accès et d'exercice (honorabilité, compétences professionnelles, responsabilité civile et professionnelle) qui visent à protéger les prêteurs,

notamment les particuliers. Les IFP doivent ainsi s'immatriculer auprès de l'organisme chargé du registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (ORIAS) conformément à l'article L. 548-3 du code monétaire et financier qui vérifie si ces conditions sont remplies.

En outre, les IFP sont soumis au respect de règles de bonne conduite et d'organisation qui consistent notamment à présenter sur leur site Internet, outre les informations relatives à leur identification et rémunération, aux conditions générales d'utilisation de la plateforme, les informations suivantes (Cf. articles R. 548-4 et suivants du code monétaire et financier) :

- les conditions d'éligibilité et les critères de sélection des projets et des porteurs de projet ;
- le financement proposé, notamment les caractéristiques principales du prêt ;
- les risques encourus par les prêteurs et les taux de défaillance enregistrés sur les projets déjà présentés par la plateforme ;
- les risques, pour le porteur de projet, d'un endettement excessif et les conséquences d'un défaut de paiement ;
- la responsabilité de chaque acteur (prêteur, porteur de projet, IFP) en cas de défaillance du porteur de projet ;
- la durée du prêt ;
- le processus de réclamation.

Les IFP doivent également mettre à disposition sur leur site Internet un contrat de prêt type ainsi qu'un outil permettant d'évaluer la capacité de financement des prêteurs.

L'ensemble de ces obligations étant toutefois limitées, la seule mesure véritablement protectrice du prêteur est l'existence d'un plafond du montant pouvant être prêté.

#### **1.4. LE FINANCEMENT PARTICIPATIF PAR SOUSCRIPTION DE TITRES FINANCIERS**

C'est le dispositif par lequel des particuliers et des personnes morales peuvent souscrire à des titres simples (actions ordinaires et obligations à taux fixe) de sociétés non cotées. Contrairement au prêt, il n'existe pas de plafond limite par souscripteur, mais l'offre globale

proposée au financement est elle-même plafonnée à 2,5 million €. Les plateformes doivent être immatriculées auprès du registre de l'ORIAS en tant que conseillers en investissement participatif (CIP).

Les plateformes peuvent également opter pour le statut de prestataire en services d'investissement (PSI) fournissant le service de conseil et être, dans ce cas, agréées par l'ACPR (l'offre n'est alors plus plafonnée à 2,5 million €, mais doit éventuellement faire l'objet d'un prospectus dans les conditions de droit communs au-delà de ce seuil, avec une exemption en France jusqu'à 8 M€).

### **1.5. ETAT DU DROIT DE L'UNION**

Par le règlement (UE) n°2020/1503 du 7 octobre 2020, l'Union européenne a créé son propre régime de prestations de services de financement participatif. Il entre en vigueur le 20 novembre 2020 et en application le 10 novembre 2021.

Ce règlement établit ainsi des exigences uniformes pour la prestation des services de financement participatif, pour l'organisation, le fonctionnement, l'agrément et la surveillance des prestataires de financement participatif.

Il diffère du régime français sur plusieurs aspects :

- Son champ d'application (articles 1<sup>er</sup> et 2)

Il ne s'applique pas :

- aux autres services que les prestations de services de financement participatif ;
- aux opérations supérieures à 5 millions d'euros ;
- aux prêts sans intérêt et aux dons ;
- aux financements autres que financements d'entrepreneurs.

- Ses exigences en matière de protection des clients (articles 7, 8 et 11) :

- les prestataires de services de financement participatif doivent mettre en place des procédures efficaces de traitement des réclamations ;

- les prestataires de services de financement participatif doivent mettre en place des procédures efficaces de prévention des conflits d'intérêts ;
- les prestataires de services de financement participatif doivent mettre en place des garanties prudentielles d'un niveau fixé à au moins 25 000 € et un quart des frais généraux fixes de l'année précédente, sous forme de fonds propres et/ou de police d'assurance.

-Ses exigences en matière d'agrément des prestataires de services de financement participatif et de surveillance de leurs activités par les autorités compétentes (articles 12 à 17) :

- les prestataires de services de financement participatif doivent obtenir un agrément de la part de la ou des autorités compétentes désignées par l'Etat membre ;
- l'AEMF tient un registre à jour des prestataires de services de financement agréés par les autorités compétentes des Etats membres ;
- l'agrément peut être retiré par les autorités compétentes de l'Etat membre qui évaluent leur activité et peuvent procéder à des vérifications sur place ;
- les prestataires de services de financement participatif doivent communiquer chaque année aux autorités compétentes de l'Etat membre des informations détaillées sur les projets financés par l'intermédiaire de leur plateforme.

-Ses exigences en matière de protection des investisseurs (articles 21 et 22) :

- les prestataires de services de financement participatif doivent mettre en place des procédures de test et d'avertissement pour les investisseurs non-avertis ;
- les prestataires de services de financement participatif doivent mettre en place un délai de réflexion précontractuel pour les investisseurs non-avertis.

-Ses exigences en matière d'autorités compétentes (articles 29, 30, 31, 32, 37, 38 à 43) :

- les Etats membres doivent désigner une autorité compétente comme point de contact unique pour la coopération transfrontalière entre les autorités compétentes ainsi qu'avec l'AEMF ;



- les autorités compétentes de l'Etat membre doivent pouvoir procéder à des inspections sur site, suspendre et interdire une offre, interdire ou suspendre les communications publicitaires, suspendre et interdire les prestations de service de financement participatif, rendre public le fait qu'un prestataire de financement participatif ne se conforme pas au règlement, transférer les contrats existants à un autre prestataire de services de financement participatif, coopérer avec les autorités des autres Etats membres et avec l'AEMF, prendre toutes mesures conservatoires pour protéger les investisseurs, définir des procédures permettant aux clients et à toute partie intéressée d'introduire auprès d'elles des réclamations concernant des infractions présumées au règlement, prendre des sanctions et mesures administratives, notifiées à l'AEMF et publiées sur leurs sites internet.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le règlement entre en application le 10 novembre 2021.

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Par le règlement (UE) n° 2020/1503 du 7 octobre 2020, l'Union européenne s'est dotée d'un régime européen de financement participatif. L'Union européenne met ainsi en place pour la première fois un cadre juridique unifié pour l'activité de prestataire européen de « *services de financement participatif pour les entrepreneurs* ».

Son champ d'application ne recouvre pas tout à fait le même que celui mis en place au plan national par la France.

a) Les différences entre les règles nationales existantes sont telles qu'elles empêchent la prestation transfrontalière de services de financement participatif ce qui a une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur de ces services. Cette fragmentation des cadres juridiques occasionne des frais et décourage les investisseurs d'investir par-delà les frontières par le biais des plateformes de financement participatif. Elle prive les porteurs de projet de sources de financements supplémentaires.

Le règlement européen a donc pour objet de favoriser le financement transfrontalier des entrepreneurs. Il permettra aux plateformes françaises de proposer des opérations de financement participatif sur l'ensemble du territoire de l'union, aux investisseurs français de

financer des projets sur l'ensemble de ce territoire et aux entrepreneurs français de recevoir des financements en provenance d'investisseurs de l'ensemble du territoire européen. Afin d'assurer une pleine et correcte application de ce règlement, le code monétaire et financier doit être modifié.

b) Le champ d'application du règlement européen précité ne recouvre pas toutes les activités de financement participatif pratiquées actuellement sur le marché national français dans le cadre de son régime juridique actuel. Ces activités, telle que le financement par le don qui représentait un peu plus de 12% du financement participatif en France en 2019, ou 94 IFP inscrits à l'ORIAS sur 160, doivent néanmoins pouvoir continuer à être exercées, certains opérateurs pouvant souhaiter maintenir une activité purement nationale et/ou à destinations de porteurs de projet autres qu'entrepreneuriaux. Le code monétaire et financier doit être modifié pour permettre la poursuite de ces activités dans un cadre purement national, bien distinct du cadre européen.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance en vue de modifier le code monétaire et financier s'inscrit dans un double objectif d'adaptation du cadre juridique français au règlement européen pour les services de financement participatif transfrontaliers, et de réforme du cadre juridique français pour les services de financement participatifs sur le seul marché national.

Il s'agit ainsi :

- d'une part, de supprimer du code monétaire et financier, ou de modifier dans ce code, les dispositions qui ne sont pas compatibles avec celles du règlement (UE) n° 2020/1503 pour l'exercice de services de financement participatif transfrontaliers ;
- d'autre part, de réformer la réglementation du financement participatif applicable aux services de financement participatif sur le seul marché national.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Le maintien du cadre juridique national en l'Etat, même accompagné d'actions de communication, ne peut suffire à permettre la correcte application du règlement européen et la poursuite d'activités de financement participatif non prévues par ce nouveau régime européen.

#### **3.2. OPTIONS RETENUE**

La modification du cadre législatif et réglementaire national est indispensable à la correcte application du règlement européen, au maintien d'activités de financement participatif non prévues par celui-ci et néanmoins essentielles au financement de projet importants pour les entreprises et les collectivités. En outre cette modification est essentielle à la clarté et intelligibilité du droit et de son articulation entre le cadre national et européen.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

Le code monétaire et financier doit être modifié en ce qui concerne le financement participatif dans ses parties législatives, par ordonnance, et réglementaire par décret en Conseil d'Etat :

- le livre II, Titre I relatif aux instruments financiers ;
- le livre III, Titre II relatif aux services d'investissements ;
- le livre V, relatif aux prestataires de services ;
- le livre VI, relatif aux institutions en matière bancaire et financière.

#### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants :

#### **4.2.1. Impacts sur les entreprises**

L'effet attendu de cette réforme est une plus grande potentialité d'investissements de personnes morales sur l'ensemble du marché européen et pour les porteurs de projet, une plus grande potentialité de sources de financement en provenance de l'ensemble du marché européen.

Pour les plateformes de financement participatif, l'impact attendu est celui d'un volume d'activité plus important sur l'ensemble de ce même marché.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les rôles respectifs de l'AMF et de l'ACPR devront être révisés pour tenir compte des nouvelles obligations (agrément par exemple) fixées par le règlement européen. L'une d'entre elles sera désignée comme point de contact pour les instances de supervision européennes et pour les autorités compétentes des autres Etats membres.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

L'effet attendu de cette réforme est une plus grande potentialité d'investissements sur l'ensemble du marché européen dans le respect d'un niveau de protection de leurs intérêts élevé.

### **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le présent article d'habilitation a reçu un avis favorable du comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF) du 17 décembre 2020.

#### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

##### **5.2.1. Textes d'application**

Décret en Conseil d'Etat.

## **Article 42 : application des dispositions du deuxième alinéa du paragraphe 6 de l'article 18 du règlement (UE) 596/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux abus de marché modifié par le règlement (UE) 2019/2115 du Parlement européen du 27 novembre 2019**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

L'élargissement de l'accès des entreprises européennes aux sources de financement existant sur le marché, à chaque étape de leur développement, est une priorité centrale de l'union des marchés des capitaux (UMC). Lors de l'examen à mi-parcours du plan d'action concernant l'union des marchés des capitaux de juin 2017, la Commission a renforcé l'accent mis sur l'accès des PME aux marchés boursiers. Dans ce contexte, la Commission s'est engagée « à déterminer, au moyen d'une analyse d'impact, si des modifications ciblées de la législation pertinente de l'UE peuvent créer un environnement réglementaire plus proportionné qui facilite l'entrée en bourse des PME ». Le règlement (UE) 2019/2115 du Parlement Européen et du Conseil du 27 novembre 2019 introduit ainsi des modifications réglementaires ciblées destinées à rendre plus proportionné le cadre juridique de l'UE applicable aux PME cotées sur un marché de croissance de PME et modifie notamment le règlement (UE) No 596/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 sur les abus de marché dit règlement MAR. Ce règlement est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Le règlement MAR vise à renforcer l'intégrité des marchés et à accroître la confiance des investisseurs en interdisant d'effectuer ou de tenter d'effectuer des opérations d'initiés et des manipulations de marché. Le règlement introduit également des obligations de transparence à la charge des émetteurs dont l'obligation d'établir « une liste de toutes les personnes qui ont accès aux informations privilégiées, et qui travaillent pour eux en vertu d'un contrat de travail ou exécutent d'une autre manière des tâches leur donnant accès à des informations privilégiées » (article 18). Cette contrainte était légèrement assouplie pour les émetteurs cotés sur les marchés de croissance des PME dès l'entrée en vigueur du règlement en permettant à ces émetteurs de ne produire de listes d'initiés qu'à la demande d'une autorité nationale compétente (article 18 §6). L'effet de cet assouplissement est cependant resté limité puisque les entreprises restaient tenues de recueillir et de conserver toutes les informations nécessaires pour pouvoir produire des listes d'initiés sur demande.

Pour pallier à cette situation, le règlement (UE) 2019/2115 a remplacé cette exigence par la possibilité, pour les émetteurs cotés sur un marché de croissance des PME, d'établir des listes d'initiées restreintes, en n'incluant « que les personnes qui, du fait de la nature de leurs fonctions ou de leur poste au sein de l'émetteur, disposent d'un accès régulier à des informations privilégiées » (article 18 §6 alinéa 1 nouveau). L'alinéa 2 de l'article 18 §6 du règlement MAR offre cependant la possibilité aux Etats membres de déroger à ce principe et d'exiger que les sociétés cotées sur un marché de croissance des PME établissent une liste d'initiés standard « lorsque cela est justifié par des préoccupations nationales spécifiques liées à l'intégrité du marché ». Le format des listes d'initiés visées devant être établies dans ce cas est précisé par un règlement d'exécution. Le règlement prévoit que le format de ces listes d'initié « est proportionné et constitue une charge administrative allégée par rapport au format des listes d'initiés visées [par le règlement d'exécution (UE) 2016/347 de la commission du 10 mars 2016].

Le principe posé par le nouvel alinéa 1er de l'article 18 §6 de MAR reste imprécis sur la nécessité pour les émetteurs de mentionner les personnes ayant eu un accès ponctuel à l'information privilégiée concernée, et notamment les tiers agissant en leur nom et pour leur compte (tels que les conseils extérieurs à la société). Les travaux de l'ESMA n'ont pas permis de clarifier ce point.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

La mise en œuvre de l'option ouverte par l'alinéa 2 de l'article 18 §6 crée des obligations nouvelles pour les entreprises par rapport aux dispositions prévues par le règlement MAR amendé. Il est donc nécessaire que les principes fondamentaux de cette obligation soient définis par la loi. Or les dispositions du droit national relatives aux abus de marché, notamment l'ancien article L. 621-18-4 du code monétaire et financier qui posait en droit français l'obligation d'établir des listes d'initiés ont été abrogées par la loi n° 2016-819 du 21 juin 2016 réformant le système de répression des abus de marché pour prendre en compte l'entrée en vigueur du règlement MAR. Il convient dès lors d'amender le Code monétaire et financier pour prévoir dans la loi l'obligation pour les émetteurs cotés sur des marchés de croissance de PME qu'elles établissent des listes d'initiés standards.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le présent article permet de déroger l'alinéa 1 de l'article 18§6 du règlement MAR et d'exiger que les sociétés cotées sur un marché de croissance des PME établissent une liste d'initiés standard. Cette obligation est justifiée par la nécessité de préserver l'intégrité du marché financier français.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Deux options pouvaient être envisagées :

- ne pas légiférer et appliquer en droit interne les dispositions de l'alinéa 1 de l'article 18 §6 du règlement MAR ;
- appliquer au niveau national la dérogation prévue l'alinéa 2 de l'article 18 §6 du règlement MAR, nécessitant une modification législative.

### **3.2. OPTION RETENUE**

La première approche présentait plusieurs inconvénients de nature à contrevenir aux objectifs poursuivis par le législateur européen au travers du règlement MAR à savoir renforcer l'intégrité des marchés et accroître la confiance des investisseurs.

En effet, l'incertitude juridique relevée supra est susceptible d'engendrer une application différenciée selon les émetteurs ou une absence généralisée de mention des tiers dans les listes d'initiés restreintes. Or, l'établissement par les émetteurs cotés sur Euronext Growth de listes d'initiés standards, qui mentionneraient toutes les personnes ayant accès aux informations privilégiées est de nature à assurer une prévention plus efficace des abus de marché au sein de ces émetteurs, et ainsi à maintenir la confiance des investisseurs envers le marché de croissance des PME français. Ce point est d'autant plus important qu'Euronext Growth, seule plateforme à disposer du statut de marché de croissance des PME en France est un marché dynamique, qui représente une proportion croissante des sociétés cotées en France. Au 31 décembre 2019, 481 sociétés étaient cotées sur Euronext Paris et 206 sociétés étaient cotées sur Euronext Growth. Au 31 décembre 2020, 450 sociétés étaient cotées sur Euronext Paris et 218 sociétés étaient

cotées sur Euronext Growth (dont 13 sociétés ayant transféré leurs titres d'Euronext Paris vers Euronext Growth en 2020). De plus, les investisseurs particuliers représentent la très large majorité en nombre des investisseurs étant intervenus sur les actions d'Euronext Growth en 2020 (98.2%) et dans une proportion légèrement supérieure aux interventions sur Euronext (97.4%)<sup>29</sup>.

Enfin, afin de permettre à l'Autorité des marchés financiers de remplir ses missions s'agissant de la protection de l'intégrité du marché français et de maintenir l'efficacité de ses enquêtes, il est souhaitable de rétablir l'obligation, pour les sociétés cotées sur Euronext Growth, d'établir des listes d'initiés standards, incluant notamment les tiers agissant pour leur compte. En effet, les sociétés cotées sur Euronext Growth représentent une proportion de plus en plus importante des sociétés cotées en France. Un nombre non négligeable d'enquêtes ouvertes par l'Autorité des marchés financiers et de décisions rendues par sa Commission des sanctions<sup>30</sup> portent ainsi sur des titres cotés sur Euronext Growth (anciennement Alternext). Dans le cadre de ces enquêtes, les listes d'initiés jouent un rôle important dans la recherche de manquements liés à la divulgation ou à l'utilisation d'informations privilégiées. En outre, les enquêtes menées par l'Autorité des marchés financiers ont permis de constater que, le plus souvent, la divulgation d'information privilégiée est le fait de tiers agissant pour le compte de l'émetteur.

Pour parer à ces difficultés et veiller à la préservation de l'intégrité du marché financier français, la seconde option a été retenue.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### **4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne**

L'article L. 451-6, inséré au chapitre 1<sup>er</sup> du titre V du livre IV du code monétaire et financier, précise que les listes d'initiés devant être établies par les sociétés cotées sur des marchés de croissance de PME, doivent inclure les personnes identifiées au paragraphe 1, point a) de l'article 18 du règlement MAR. Les informations relatives à ces personnes devant être incluses

---

<sup>29</sup> Données AMF

<sup>30</sup> Voir notamment, à l'égard de faits caractérisant un manquement d'initié et portant sur un titre coté sur Euronext Growth ou Alternext : CDS, 13 avril 2018 ; CDS, 21 décembre 2017 ; CDS, 27 avril 2016 ; CDS, 11 février 2015 ; Accord de composition administrative, 9 mai 2018 ; Accord de composition administrative, 10 janvier 2018 ; Accord de composition administrative, 7 juin 2017.



dans ces listes font l'objet d'un acte délégué de la Commission européenne qui devrait être publié au 2<sup>ème</sup> trimestre 2021, les travaux sur son élaboration ayant été retardé par la crise sanitaire du printemps 2020.

#### **4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union Européenne**

Le présent projet d'article modifie le code monétaire et financier pour appliquer en droit français le régime dérogatoire relatif aux listes d'initiés devant être établies par les sociétés cotées sur des marchés de croissance de PME introduit par l'article 18 §6 du règlement (UE) 596/2014 sur les abus de marché amendé par le règlement (UE) 2019/2115 du 27 novembre 2019.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts sur les entreprises**

L'étude d'impact initial de la Commission européenne évalue que les modifications apportées au règlement MAR, dont l'allègement des règles relatives aux listes d'initiés fait partie, pourrait déboucher sur une diminution des coûts de mise en conformité des émetteurs allant, selon les estimations, de 4,03 à 9,32 millions d'EUR par an. Cela représenterait pour chaque émetteur une réduction de 15 à 17,5 % des coûts résultant de l'application du règlement sur les abus de marché.

La mise en œuvre de l'option 2 au niveau national ne semble pas de nature à remettre en cause cette évaluation globale de l'impact d'une simplification des règles relatives aux abus de marchés pour les entreprises cotées sur un marché de croissance de PME. D'une part, l'incertitude juridique liée à l'option 1 entraîne un risque de sur-conformité des acteurs qui limiterait les gains attendus pour les entreprises. D'autre part, les sociétés cotées sur des marchés de croissance de PME ne seront pas tenues d'établir des listes d'initiés aussi complètes que celles des autres émetteurs. En effet, dans ce cas, le futur règlement d'exécution de la Commission européenne, qui s'appuiera sur l'avis technique de l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA), devrait prévoir un format encore plus allégé pour ces sociétés, en les dispensant de fournir certaines informations, conformément à l'alinéa 4 de l'article 18 §6.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Le Collège de l'Autorité des marchés financiers a examiné ce sujet le 2 mars 2021 et s'est prononcé en faveur de l'application de l'option laissée par l'alinéa 2 de l'article 18 §6 du règlement MAR en droit national.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1. Application dans le temps**

Ces dispositions sont d'application immédiate.

#### **5.2.2. Application dans l'espace**

Cet article s'appliquera en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis-et-Futuna.

#### **5.2.3. Textes d'application**

Aucun texte d'application n'est à prévoir. En effet, les modalités de mise en œuvre de cette obligation étant définies par un règlement d'exécution européen, n'y a pas lieu de prévoir un renvoi à des dispositions réglementaires, qui renverraient elles-mêmes au règlement d'exécution.