

N° 650

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1<sup>er</sup> juin 2021

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant **lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**,*

Par M. Jean-Baptiste BLANC, Mme Dominique ESTROSI SASSONE,  
M. Daniel GREMILLET et Mme Anne-Catherine LOISIER,

Sénateurs

Tome I

Rapport

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; M. Alain Chatillon, Mme Dominique Estrosi Sassone, M. Patrick Chaize, Mme Viviane Artigalas, M. Franck Montaugé, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Jean-Pierre Moga, Bernard Buis, Fabien Gay, Henri Cabanel, Franck Menonville, Joël Labbé, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, MM. Rémi Cardon, Pierre Louault, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Martine Berthet, M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Michel Bonnus, Denis Bouad, Yves Bouloux, Jean-Marc Boyer, Alain Cadec, Mme Anne Chain-Larché, M. Patrick Chauvet, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Pierre Cuypers, Mmes Marie Évrard, Françoise Férat, Catherine Fournier, M. Daniel Gremillet, Mme Micheline Jacques, M. Jean-Marie Janssens, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Claude Malhuret, Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Mme Guylène Pantel, MM. Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Mme Patricia Schillinger, MM. Laurent Somon, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3875 rect., 3995 et T.A. 602

Sénat : 551, 634, 635 et 649 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL : UN OBJECTIF PARTAGÉ, UN TEXTE MAL CALIBRÉ, DONT L'AMBITION SERA REHAUSSÉE PAR LE SÉNAT .....</b>	<b>21</b>
<b>CHAPITRE I - POUR UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE AMBITIEUSE, CRÉATRICE DE VALEUR ET D'EMPLOIS .....</b>	<b>41</b>
<b>I. LA TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE SOBRE EN CARBONE EST UNE NÉCESSITÉ POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES .....</b>	<b>41</b>
<b>A. LA TRANSITION N'EST PAS UNE OPTION .....</b>	<b>41</b>
1. <i>Le dérèglement climatique dessine pour les générations futures des difficultés inédites .....</i>	<i>41</i>
2. <i>Au regard de l'urgence, il faut se focaliser en priorité sur les mesures avec le plus fort impact sur le climat .....</i>	<i>41</i>
<b>B. LES OBJECTIFS DE DÉCARBONATION DE L'ÉCONOMIE ONT EN CONSÉQUENCE ÉTÉ RELEVÉS À JUSTE TITRE AUX NIVEAUX NATIONAL, EUROPÉEN ET MONDIAL.....</b>	<b>42</b>
1. <i>L'Accord de Paris adopté en 2015 a donné un cadre multilatéral à l'atténuation du dérèglement climatique.....</i>	<i>42</i>
2. <i>La France s'est engagée avec la loi « Énergie - Climat » de 2019 à baisser de 40 % ses émissions en 2030 pour atteindre la « neutralité carbone » en 2050.....</i>	<i>42</i>
<b>C. LE PROJET DE LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE », EN CONTRIBUANT À LA BAISSÉ SOUHAITÉE DE 40 % DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE EN 2030, S'INSCRIT DANS LA DYNAMIQUE POSITIVE DES DERNIÈRES ANNÉES ...</b>	<b>44</b>
1. <i>La France se distingue déjà au sein des économies développées par de faibles émissions de gaz à effet de serre notamment grâce à son parc nucléaire.....</i>	<i>44</i>
2. <i>La transition écologique est une priorité identifiée depuis de nombreuses années en France, singulièrement par le Sénat .....</i>	<i>45</i>
<b>II. L'OPPOSITION ENTRE L'ÉCONOMIE ET L'ENVIRONNEMENT EST UN CONTRESENS .....</b>	<b>45</b>
<b>A. LE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE ET LA DESTRUCTION DE LA BIODIVERSITÉ SONT DES DANGERS MAJEURS POUR L'ÉCONOMIE.....</b>	<b>45</b>
1. <i>La multiplication d'événements climatiques extrêmes met en péril le développement et risque d'entraîner des mouvements migratoires incontrôlés, sources potentielles de conflits .....</i>	<i>45</i>
2. <i>Une « sixième extinction de masse » aurait des répercussions humaines et financières incommensurables, comme le montre la pandémie de Covid - 19.....</i>	<i>46</i>
<b>B. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE NE SE FERA PAS SANS LE DYNAMISME DES CONSOMMATEURS ET DES ENTREPRISES, QUI EN SONT LES ACTEURS ESSENTIELS.....</b>	<b>46</b>
1. <i>Les modes de consommation des ménages sont au cœur de la transformation de nos économies .....</i>	<i>46</i>
2. <i>Responsables de 70 % des émissions de gaz à effet de serre, les entreprises sont à travers l'innovation des acteurs clefs de la transition écologique .....</i>	<i>47</i>

---

C. TROP LONGTEMPS, L'EMPREINTE CARBONE DE LA FRANCE NE S'EST AMÉLIORÉE QU'AU PRIX DE LA DÉLOCALISATION DE SES ÉMISSIONS .....	48
1. Les normes et la fiscalité environnementales ont augmenté les coûts de production en France, où l'environnement est pourtant relativement mieux protégé.....	48
2. La réduction des émissions de CO <sub>2</sub> en France a suivi les délocalisations .....	49
3. Réindustrialiser la France, c'est décarboner la planète.....	50
D. LA DÉCROISSANCE N'EST PAS UNE SOLUTION RÉALISTE, À L'INVERSE LA TRANSITION PEUT ÊTRE UN FORMIDABLE GISEMENT DE CROISSANCE ET D'EMPLOIS .....	51
1. L'idéologie de la décroissance se trompe d'objectif en ciblant les richesses au lieu des pollutions qui y sont parfois associées .....	51
2. La transition écologique est en revanche un levier de croissance durable et d'attractivité des territoires .....	52
<b>III. L'IMPULSION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES POUVOIRS PUBLICS SONT NÉCESSAIRES À UNE TRANSITION CRÉATRICE DE VALEUR ET D'EMPLOIS .....</b>	<b>52</b>
A. DE NOMBREUSES SOLUTIONS POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE EXISTENT, POUR LESQUELLES LA FRANCE A DES ATOUTS.....	52
1. Aux côtés de l'énergie nucléaire et de l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et l'hydrogène bas carbone sont des éléments centraux de notre transition énergétique .....	52
2. La France doit rester au plus près de la frontière technologique si elle veut voir émerger sur son territoire les solutions de demain et ainsi rayonner dans le monde .....	53
B. LES POUVOIRS PUBLICS DOIVENT DONNER AUX MÉNAGES ET AUX ENTREPRISES LES MOYENS DE SE TRANSFORMER EN LES ORIENTANT ET EN LES AIDANT .....	54
1. La transition écologique ne peut être uniquement spontanée, mais doit être guidée par les pouvoirs publics .....	54
2. Une transition ordonnée doit préserver la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages, en compensant les surcoûts aux perdants de cette transition .....	55
<b>CHAPITRE II - LE PROJET DE LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE » : UNE MÉTHODE INÉDITE ABOUTISSANT À UN TEXTE UTILE, MAIS SOUVENT MAL CALIBRÉ .....</b>	<b>57</b>
<b>I. UN TEXTE ISSU D'UNE MÉTHODE ASSOCIANT EXPERTS ET CITOYENS SANS CONNAISSANCE INITIALE PARTICULIÈRE DES DOSSIERS, QUE LE PARLEMENT VA UTILEMENT ENRICHIR .....</b>	<b>57</b>
A. DANS LA LIGNÉE DU « GRAND DÉBAT NATIONAL », UNE EXPÉRIENCE DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE SOUS CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT .....	57
B. APRÈS CETTE PHASE DE PROPOSITIONS, LE PARLEMENT EST AMENÉ À REPRENDRE L'OUVRAGE AVEC UNE MÉTHODE ÉPROUVÉE D'EXAMEN DES TEXTES.....	58
<b>II. LA FONCTION DE REPRÉSENTATION ET D'INTERMÉDIATION DES ÉLUS, ISSUS DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES, PERMETTRA D'ENRICHIR LE PROJET DE LOI PAR DES RETOURS D'EXPÉRIENCE DE TERRAIN .....</b>	<b>59</b>



---

A. LE TEXTE ISSU DE LA CONVENTION CITOYENNE COMPORTE DE NOMBREUSES OBLIGATIONS DANS UN CALENDRIER RESSERRÉ, LOIN DE LA SOUPLESSE ET DU TEMPS QUE RÉCLAMAIENT LES « GILETS JAUNES ».	59
B. LE PROJET DE LOI « CLIMAT - RÉSILIENCE » N'APPORTE PAS DE SOLUTIONS À LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE DANS LAQUELLE SE TROUVENT NOMBRE DE NOS CONCITOYENS.	59
<b>III. LE PROJET DE LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE » FAIT REPOSER LA RESPONSABILITÉ DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SUR LES MÉNAGES, LES ENTREPRISES ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, SANS UN ACCOMPAGNEMENT ADAPTÉ DE L'ÉTAT.</b>	<b>60</b>
A. UNE IMMIXTION DANS LES CHOIX INDIVIDUELS QUI N'EST PAS DE NATURE À SUSCITER L'ADHÉSION NÉCESSAIRE DES MÉNAGES	60
1. <i>Un dirigisme étatique qui veut contraindre les comportements des ménages plus que les inciter</i>	60
2. <i>Une adhésion à la transition écologique que sa dimension technocratique ne facilite pas</i>	61
B. UNE LOI QUI NE S'APPUIE PAS SUFFISAMMENT SUR LE DYNAMISME DES ENTREPRISES	62
1. <i>Les entreprises sont réduites aux pollutions qu'elles causent, tandis que leur potentiel d'innovation est tout simplement éludé</i>	62
2. <i>Les incitations financières contenues dans le projet de loi ne permettent pas une réorientation significative de notre appareil productif</i>	62
C. LE CENTRALISME DE NOMBREUSES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI TRAHIT UN MANQUE DE CONFIANCE DANS LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	63
1. <i>Les collectivités territoriales sont inégalement mises à contribution alors qu'elles ne disposent pas toutes de l'effet de levier suffisant</i>	63
2. <i>Par contraste, le Gouvernement s'exonère pour partie de ses responsabilités dans la transition écologique</i>	63
<b>IV. PLUSIEURS MESURES SANS IMPACT SUR LE CLIMAT RELÈVENT À CE STADE DE LA COMMUNICATION ALORS QUE D'AUTRES ASPECTS POURTANT ESSENTIELS MANQUENT D'AMBITION</b>	<b>64</b>
A. LES BONNES INTENTIONS AFFICHÉES DU TEXTE DEVRONT FAIRE L'OBJET D'UNE CONSOLIDATION STRATÉGIQUE AU SÉNAT	64
1. <i>S'il a pour mérite d'adopter une approche transversale, le projet de loi manque d'ambition et de cohérence d'ensemble</i>	64
2. <i>Le projet de loi est pour partie un texte d'affichage, dont certaines dispositions sont plus symboliques que véritablement pertinentes</i>	65
B. PLUSIEURS ASPECTS INSUFFISAMMENT EXPLORÉS PAR LE TEXTE DEVRONT ÊTRE COMPLÉTÉS AU SÉNAT	66
1. <i>Le nucléaire et l'hydroélectricité, pourtant cruciaux dans la transition écologique, ne font l'objet d'aucune disposition dans le projet de loi</i>	66
2. <i>Le volet résilience est très limité</i>	67
<b>CHAPITRE III - LA CONTRIBUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE LOI - LA RECHERCHE DE LA PLUS GRANDE EFFICIENCE AVEC TROIS OBJECTIFS : UN TEXTE AMBITIEUX, UN IMPACT MAXIMAL SUR LE CLIMAT, UNE TRAJECTOIRE RÉALISTE</b>	<b>69</b>

---

<b>I. UNE APPROCHE GLOBALE QUI VISE À RENFORCER L'AMBITION ET L'EFFICACITÉ DU PROJET DE LOI .....</b>	<b>69</b>
A. REHAUSSER L'AMBITION DU TEXTE POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE .....	69
B. COMBLER LES LACUNES DU PROJET DE LOI.....	69
C. ACCOMPAGNER LES FRANÇAIS DANS LA TRANSITION .....	70
D. RENDRE LES MESURES PLUS OPÉRATIONNELLES .....	70
E. SIMPLIFIER LES DISPOSITIFS POUR LIBÉRER LES INITIATIVES.....	71
F. DÉCENTRALISER LA DÉCISION .....	71
<b>II. LE VOLET CONSOMMATION : DES MESURES AMBITIEUSES, UNE DÉMARCHÉ SOUVENT ÉLOIGNÉE DES RÉALITÉS DU TERRAIN .....</b>	<b>72</b>
A. UN VOLET QUI COMPORTAIT INITIALEMENT CERTAINES MESURES AMBITIEUSES, MAIS ENRICHÉ DE DISPOSITIONS DOGMATIQUES .....	72
1. <i>L'affichage environnemental semi-obligatoire : une mesure bienvenue, mais rendue inutilement complexe, floue, et sans garantie d'effectivité.....</i>	<i>72</i>
2. <i>L'objectif de 20 % de vrac dans les commerces : une intention louable, mais déconnectée des réalités du commerce.....</i>	<i>73</i>
3. <i>Les débats à l'Assemblée nationale ont complété ces mesures ambitieuses par des dispositions dogmatiques ou caricaturales.....</i>	<i>73</i>
B. UNE VOLONTÉ BIENVENUE DE LUTTER CONTRE L'ÉCO-BLANCHIMENT, QUI DOIT TOUTEFOIS ÊTRE ACCENTUÉE.....	74
1. <i>Le greenwashing menace la bonne information du consommateur, la concurrence et la préservation de l'environnement .....</i>	<i>74</i>
2. <i>De premières dispositions utiles dans le texte, mais qui gagneraient à être renforcées .....</i>	<i>75</i>
C. LA COMMISSION PROPOSE D'ADOPTER UNE APPROCHE PLUS EFFICACE, QUI MÊLE LUTTE CONTRE LA CONSOMMATION SUPERFLUE ET RESPONSABILISATION DES COMMERÇANTS ET DES CONSOMMATEURS.....	76
1. <i>Rehausser l'ambition de l'affichage environnemental en le rendant réellement efficace .....</i>	<i>76</i>
2. <i>Recalibrer les dispositions sur le vrac, pour plus de sécurité juridique des commerçants .....</i>	<i>76</i>
3. <i>Refuser l'infantilisation des commerçants et des consommateurs pour privilégier leur responsabilisation .....</i>	<i>77</i>
4. <i>Interdiction du polystyrène : éviter une interdiction contre-productive et s'assurer que ne soient concernés que les emballages non recyclables.....</i>	<i>77</i>
5. <i>Renforcer la lutte contre la surconsommation en intégrant cette problématique dans les publicités.....</i>	<i>77</i>
<b>III. LE VOLET « ÉNERGIE - MINES » : POUR UNE RÉFORME HISTORIQUE DU CODE MINIER, UN TEXTE QUI DOIT ÊTRE ENRICHÉ SUR LE NUCLÉAIRE, L'HYDRAULIQUE ET L'HYDROGÈNE.....</b>	<b>78</b>
A. LE VOLET « MINES » : UNE RÉFORME HISTORIQUE DU CODE MINIER, DONT LA MÉTHODE DOIT ÊTRE INFLÉCHIE, ET LES OBJECTIFS CONSOLIDÉS.....	78
1. <i>Une réforme historique, aux enjeux lourds... ..</i>	<i>78</i>
2. <i>...dont la méthode doit être infléchie mais les objectifs consolidés .....</i>	<i>80</i>

---

B. LE VOLET « ÉNERGIE » : DES DISPOSITIONS DÉCEVANTES, DEVANT ÊTRE SUBSTANTIELLEMENT RENFORCÉES ET COMPLÉTÉES, DANS LE SENS DE LA DÉCARBONATION .....	82
1. Une ambition climatique, sans mesures énergétiques.....	82
2. ...nécessitant d’être substantiellement renforcée et complétée.....	83
<b>IV. LE VOLET RÉNOVATION DES BÂTIMENTS : REHAUSSER L’AMBITION, ACCOMPAGNER TOUS LES FRANÇAIS.....</b>	<b>86</b>
A. UN PROJET DE LOI INSUFFISAMMENT AMBITIEUX AU REGARD DES ENJEUX ET DÉSÉQUILIBRÉ ENTRE CONTRAINTE ET INCITATION.....	86
1. La rénovation énergétique : un enjeu fondamental, des objectifs très ambitieux.....	86
2. Un projet de loi mélangeant avancées et recul .....	87
3. Un projet de loi déséquilibré entre contraintes et incitations.....	90
B. ÊTRE PLUS AMBITIEUX, SOLIDAIRE ET RÉALISTE.....	91
1. Rehausser l’ambition à la hauteur de l’enjeu .....	92
2. Garantir une transition solidaire.....	93
3. Accompagner vraiment tous les Français .....	93
<b>V. LE VOLET LUTTE CONTRE L’ARTIFICIALISATION DES SOLS : INSUFFLER LA DIFFÉRENCIATION ET L’OPÉRATIONNALITÉ À UN TEXTE CENTRALISATEUR COMPORTANT D’IMPORTANTES ANGLES MORTS.....</b>	<b>94</b>
A. UN TEXTE QUI ALLIE MESURES STRUCTURANTES ET MESURES ANECDOTIQUES .....	94
1. Une trajectoire ambitieuse de réduction de l’artificialisation, fixée au niveau régional, que les documents locaux devront intégrer au prix de nombreuses modifications.....	95
2. Une interdiction de nouvelles surfaces commerciales de plus de 10 000 m <sup>2</sup> de surface de vente, un encadrement plus strict de celles sous ce seuil.....	96
3. Des dispositions disparates, principalement relatives au contenu, aux outils et à l’évaluation des documents d’urbanisme .....	96
B. LE PROJET DE LOI AFFICHE DES OBJECTIFS AMBITIEUX DE RÉDUCTION DE L’ARTIFICIALISATION, TOUTEFOIS DESSERVIS PAR UNE MÉTHODE CENTRALISATRICE ET DE NOMBREUSES OBLIGATIONS SANS RÉELLE PLUS-VALUE.....	97
1. Les objectifs affichés sont ambitieux.....	97
2. ... mais la méthode centralisatrice n’est pas gage d’efficacité .....	98
3. De nombreuses obligations à faible portée concrète .....	99
4. De larges angles morts.....	101
C. LA COMMISSION A SOUHAITÉ INSUFFLER AU TEXTE UNE APPROCHE DIFFÉRENCIÉE, OPÉRATIONNELLE, SIMPLIFICATRICE ET INNOVANTE .....	102
<b>VI. LE VOLET AGRICULTURE ET ALIMENTATION - D’EFFETS DE BORD EN EFFETS D’ANNONCE : UN PROJET DE LOI QUI RATE L’OBJECTIF D’ACCROÎTRE LA DURABILITÉ DE NOTRE MODÈLE ALIMENTAIRE.....</b>	<b>104</b>
A. ACCENTUER LA DURABILITÉ DE NOTRE ALIMENTATION, C’EST LUTTER AVANT TOUT CONTRE LES IMPORTATIONS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES	104
1. La France a le modèle alimentaire le plus durable du monde selon des classements internationaux.....	104
2. Une fragilité : un poids des importations alimentaires et agricoles de plus en plus important .....	105

---

3. La lutte contre les importations agricoles et agroalimentaires doit être une priorité pour réduire l'empreinte environnementale de notre alimentation, renforcer notre souveraineté alimentaire et pérenniser les externalités positives de notre agriculture.....	107
<b>B. UN PROJET DE LOI AUX OBJECTIFS LOUABLES, AU MIEUX SANS CONSÉQUENCE POUR LE MODÈLE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE, AU PIRE AVEC DES EFFETS DE BORD .....</b>	<b>109</b>
1. Des effets d'annonce sur la politique alimentaire.....	109
2. Le grand oublié du texte est l'objectif de souveraineté alimentaire.....	110
3. Faire de la restauration collective un levier pour des produits locaux, et non pour des produits importés .....	111
<b>C. LA POSITION DE LA COMMISSION : POUR UNE ALIMENTATION PLUS SOUVERAINE, PLUS LOCALE, DONC PLUS DURABLE, DEMEURANT ACCESSIBLE À TOUS.....</b>	<b>112</b>
<b>VII. UNE OCCASION MANQUÉE POUR LES FORÊTS, AUXQUELLES LE SÉNAT A ENTENDU DONNER UNE SECONDE CHANCE .....</b>	<b>113</b>
<b>A. LES INTERACTIONS ENTRE ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS ET DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE SONT MULTIPLES.....</b>	<b>113</b>
1. La forêt joue un rôle essentiel dans l'atténuation du dérèglement climatique.....	113
2. Le dérèglement climatique menace la forêt dans son existence même .....	114
3. Une absence difficilement compréhensible dans le projet de loi « Climat et résilience ».....	114
<b>B. DES FORÊTS GÉRÉES POUR DES FORÊTS DURABLES .....</b>	<b>115</b>
1. Des forêts gérées... ..	115
2. ... pour des forêts durables.....	116
<b>C. LA POSITION DE LA COMMISSION : OPTIMISER LE RÔLE DE PUIITS DE CARBONE DES FORÊTS TOUT EN AMÉLIORANT LEUR RÉSILIENCE FACE AU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE.....</b>	<b>117</b>
1. Optimiser le rôle de puits de carbone des forêts .....	117
2. Renforcer la résilience des forêts face aux effets du dérèglement climatique.....	117
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>119</b>
• <b>TITRE I<sup>er</sup> CONSOMMER .....</b>	<b>119</b>
• <b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> Informer, former et sensibiliser .....</b>	<b>119</b>
• <b>Article 1<sup>er</sup> Affichage informant le consommateur sur les caractéristiques environnementales, ou environnementales et sociales, de biens ou de services .....</b>	<b>119</b>
• <b>CHAPITRE II Encadrer et réguler la publicité.....</b>	<b>126</b>
• <b>Article 4 (avis) Interdiction de la publicité sur la commercialisation ou la promotion des énergies fossiles .....</b>	<b>126</b>
• <b>Article 4 bis A (avis) Précision des pratiques commerciales trompeuses en matière environnementale .....</b>	<b>129</b>
• <b>Article 4 bis B (avis) Renforcement des sanctions en matière de pratique commerciale trompeuse liée à une allégation environnementale.....</b>	<b>131</b>
• <b>Article 4 bis C (avis) Interdiction de la mention de la neutralité carbone dans une publicité et obligation de faire figurer l'impact environnemental des produits dans les publicités.....</b>	<b>134</b>

---

• Article 5 bis (avis) Publication d'un rapport annuel évaluant l'impact environnemental de la consommation de contenus audiovisuels .....	137
• Article 5 ter (avis) Extension des compétences et du pouvoir de sanction de l'Arcep en matière environnementale.....	139
• Article 6 (supprimé) (avis) Pouvoir de police de la publicité confié au maire.....	141
• Article 7 (avis) Possibilité pour le règlement local de publicité d'encadrer les publicités à l'intérieur des vitrines .....	143
• Article 10 (avis) Interdiction de la distribution d'échantillons aux consommateurs sans demande de leur part.....	145
• CHAPITRE III Accélérer le développement de la vente en vrac et de la consigne du verre .....	147
• Article 11 (avis) Surface consacrée à la vente en vrac dans les commerces .....	147
• TITRE II PRODUIRE ET TRAVAILLER.....	150
• CHAPITRE I <sup>ER</sup> Verdir l'économie .....	150
• Article 14 (avis) Prise en compte de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et de la stratégie nationale de la biodiversité (SNB) dans la stratégie nationale de la recherche (SNR) .....	150
• Article 15 bis (délégué) Formalisme des marchés publics de denrées alimentaires produites, stockées ou transformées avant la fin de l'état d'urgence sanitaire pour un montant inférieur à 100 000 euros hors taxes .....	152
• Article 15 ter (délégué) Utilisation de 15 % de matériaux biosourcés dans les rénovations ou constructions issues de la commande publique.....	156
• CHAPITRE II Adapter l'emploi à la transition écologique .....	159
• Article 18 bis A (supprimé) (avis) Prise en compte des conséquences environnementales du numérique dans la formation professionnelle tout au long de la vie .....	159
• Article 18 ter (délégué) Ratification et modification de l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 sur l'accompagnement des fermetures de centrales à charbon .....	162
• CHAPITRE III Protéger les écosystèmes et la diversité biologique .....	170
• Article 19 bis C (non modifié) (avis) Prise en compte de l'hydroélectricité dans l'application des règles de continuité écologique sur les cours d'eau de catégorie 2.....	170
• Article 19 bis D (délégué) Adaptation des grands principes de la gestion forestière à la lutte contre le dérèglement climatique.....	172
• Article 19 bis EA (nouveau) (délégué) Prolongation des codes des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) avec obligation de soumettre un programme des coupes et travaux.....	177
• Article 19 bis EB (nouveau) (délégué) Promotion de la première transformation du bois d'œuvre sur le territoire de l'Union européenne.....	181
• Article 19 bis E (délégué) Stratégie nationale pour l'adaptation des forêts au changement climatique .....	185
• Article 19 bis F (non modifié) (délégué) Adaptation du programme national de la forêt et du bois en prenant en compte la feuille de route pour l'adaptation des forêts au changement climatique .....	188
• Article 20 (avis) Modification de plusieurs procédures afférentes aux projets miniers, en particulier les intérêts protégés, les garanties financières, les consultations et participations, la prescription trentenaire, la responsabilité des sociétés mères et l'institution de servitudes d'utilité publique.....	191

---

• Article 20 bis A (délégué) <b>Modification des procédures applicables aux titres miniers, avec l'introduction d'une analyse environnementale, économique et sociale et l'application d'un régime de plein contentieux</b> .....	199
• Article 20 bis (avis) <b>Définition de la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol dans un rapport remis par le Gouvernement au Parlement au moins tous les cinq ans</b> .....	208
• Article 20 ter (délégué) <b>Habilitation des inspecteurs de l'environnement, des agents de l'Office national des forêts (ONF) et des agents des réserves naturelles nationales (RNN) à constater les infractions au code minier dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane</b> .....	212
• Article 20 quater (non modifié) (avis) <b>Relèvement du montant des amendes et de la durée d'emprisonnement pour les sanctions pénales applicables aux infractions prévues par le code minier, notamment dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane</b> .....	217
• Article 20 quinquies A (non modifié) (délégué) <b>Application de la peine d'interdiction du territoire français à l'encontre de tout étranger coupable de certaines infractions prévues par le code minier, notamment dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane</b> .....	224
• Article 20 quinquies (délégué) <b>Modification de la possibilité de différer le départ de la garde à vue ou de la retenue douanière, notamment dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane</b> .....	227
• Article 20 sexies (avis) <b>Extension de la responsabilité environnementale aux activités minières</b> .....	231
• Article 20 septies (délégué) <b>Accompagnement des demandes d'autorisation et de travaux de recherches ou d'exploitation relatives aux gîtes géothermiques d'un mémoire précisant les mesures déjà mises en œuvre ou celles envisagées pour connaître la géologie du sous-sol</b> .....	236
• Article 20 octies (avis) <b>Codification de l'objet de la police des mines et de son exercice par l'État et les inspecteurs de l'environnement</b> .....	240
• Article 20 nonies (non modifié) (avis) <b>Transfert d'équipements de surveillance et de prévention des risques de l'État vers le nouvel explorateur ou exploitant, ainsi que des responsabilités liées</b> .....	242
• Article 20 decies (délégué) <b>Octroi aux auxiliaires de police judiciaire de pouvoirs en termes de contrôles, de vérification ou de relevés d'identités, dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane</b> .....	244
• Article 20 undecies (délégué) <b>Institution d'un registre destiné à enregistrer, en Guyane, la production et le transfert de l'or sous toutes ses formes</b> .....	249
• Article 20 duodecies (nouveau) (délégué) <b>Recodification de l'obligation, pour les exploitants de concessions d'hydrocarbures, de présenter un dossier de reconversion de ces concessions, cinq ans avant leur fin</b> .....	252
• Article 20 terdecies (nouveau) (délégué) <b>Modification du niveau ou de la répartition de certaines redevances minières</b> .....	254
• Article 21 (délégué) <b>Habilitation à légiférer par ordonnance relative à la réforme du code minier</b> .....	257
• <b>CHAPITRE IV Favoriser les énergies renouvelables</b> .....	285
• Article 22 (avis) <b>Introduction d'objectifs régionalisés en matière d'énergies renouvelables</b> .....	285
• Article 22 bis A (délégué) <b>Institution d'un mécanisme d'appel d'offres en direction des capacités de stockage de l'électricité</b> .....	289
• Article 22 bis BA (nouveau) (délégué) <b>Interdiction des arrêts de réacteurs nucléaires en l'absence de capacités de production d'énergies renouvelables équivalentes</b> .....	293

---

• Article 22 bis BB (nouveau) (délégué) Introduction d'un cadre de soutien, stratégique, juridique et extrabudgétaire, applicable à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.....	297
• Article 22 bis B (délégué) Identification des sites potentiellement propices au développement de l'hydroélectricité .....	299
• Article 22 bis C (nouveau) (délégué) Introduction d'incitations fiscales en faveur des activités hydroélectriques, et notamment de leur conciliation avec les règles de continuité écologique .....	306
• Article 22 bis D (nouveau) (délégué) Prise en compte des projets hydroélectriques en autoconsommation dans le cadre de la gestion durable et équilibrée des eaux .....	308
• Article 22 bis E (nouveau) (délégué) Financement des achats et investissements de moulins à eau équipés pour produire de l'électricité à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) .....	309
• Article 22 bis F (nouveau) (délégué) Réaffirmation du critère du « bilan carbone » pour la sélection des projets d'énergies renouvelables par appels d'offres et, à titre expérimental, en guichets ouverts.....	311
• Article 22 bis G (nouveau) (délégué) Promotion des opérations d'autoconsommation et de leur régulation par les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) et le Médiateur national de l'énergie (MNE).....	313
• Article 22 bis H (nouveau) (délégué) Réintégration des infrastructures de recharge des véhicules électriques (IRVE) dans le dispositif du « bac à sable réglementaire » de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) .....	315
• Article 22 bis I (nouveau) (délégué) Renforcement de certains objectifs en matière d'électricité et de gaz renouvelables .....	317
• Article 22 bis J (nouveau) (délégué) Relèvement du taux de réfaction tarifaire applicable aux installations de production de biogaz raccordées aux réseaux de distribution de gaz naturel.....	319
• Article 22 bis (délégué) Ratification et modification des ordonnances n° 2021-235 du 3 mars 2021, n° 2021-236 du 3 mars 2021 et n° 2021-237 du 3 mars 2021 sur l'application en droit interne de directives ou de règlements issus du « Paquet d'hiver » européen. ....	321
• Article 23 (avis) Ajout des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) .....	332
• Article 24 (avis) Renforcement de l'obligation d'installation des procédés de production d'énergies renouvelables ou des systèmes de végétalisation notamment sur les locaux à usage commercial, industriel, artisanal ou de bureau .....	334
• TITRE III SE DÉPLACER .....	337
• CHAPITRE I <sup>ER</sup> Promouvoir les alternatives à l'usage individuel de la voiture et la transition vers un parc de véhicules plus respectueux de l'environnement .....	337
• Section 2 Autres dispositions .....	337
• Article 26 bis (avis) Institution de modalités tarifaires spécifiques pour l'installation d'infrastructures de recharge dans les immeubles collectifs .....	337
• Article 26 nonies (non modifié) (avis) Application d'une réduction de tarif d'accès au réseau public de distribution d'électricité (TURPE) pour le raccordement des infrastructures de recharge des véhicules électriques et hybrides ouvertes au public.....	340
• CHAPITRE II Améliorer le transport routier de marchandises et réduire ses émissions.....	342
• Section 1 Dispositions de programmation.....	342

---

• <i>Article 30 (avis)</i> <b>Rapport sur l’alignement de la fiscalité du gazole routier utilisé par les véhicules lourds de transport de marchandises sur le niveau droit commun applicable du gazole</b> .....	342
• <b>Section 2 Autres dispositions</b> .....	344
• <i>Article 33 (avis)</i> <b>Renforcement des obligations de déclaration de performance extra-financière applicables aux entreprises en matière d’informations sur les postes d’émissions de gaz à effet de serre (SER) liées aux activités de transport</b> .....	344
• <b>TITRE IV SE LOGER</b> .....	347
• <b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> Rénover les bâtiments</b> .....	347
• <i>Article 39 (délégué)</i> <b>Modification du contenu du diagnostic de performance énergétique (DPE)</b> .....	347
• <i>Article 39 bis AA (nouveau) (délégué)</i> <b>Expérimentation de documents et de procédures uniques pour l’application des obligations de performance énergétiques et environnementales applicables aux bâtiments</b> .....	358
• <i>Article 39 bis A (délégué)</i> <b>Inscription dans le diagnostic de performance énergétique (DPE) d’une mention des énergies renouvelables alimentant le bâtiment</b> .....	360
• <i>Article 39 bis B (non modifié) (délégué)</i> <b>Coordination tirant les conséquences de l’introduction de la notion de performance en matière d’émissions de gaz à effet de serre (GES) dans la nouvelle échelle de classement des logements</b> .....	363
• <i>Article 39 bis C (délégué)</i> <b>Renforcement de l’objectif prévu par la « loi quinquennale » en matière de rénovation énergétique</b> .....	365
• <i>Article 39 bis (délégué)</i> <b>Coordination tirant les conséquences de l’introduction de la notion de performance en matière d’émissions de gaz à effet de serre (GES) dans la nouvelle échelle de classement des logements</b> .....	369
• <i>Article 39 ter A (non modifié) (délégué)</i> <b>Sanction des particuliers non professionnels en cas de non-respect de l’obligation d’affichage des informations du diagnostic de performance énergétique en cas de vente ou de location d’un bien immobilier de particulier à particulier</b> .....	371
• <i>Article 39 ter (délégué)</i> <b>Définition des rénovations énergétiques « performante », « globale » et « complète »</b> .....	378
• <i>Article 39 quater (délégué)</i> <b>Extension du rapport bisannuel sur la situation du logement en France aux rénovations énergétiques, notamment performantes</b> .....	386
• <i>Article 39 quinquies (non modifié) (délégué)</i> <b>Inscription dans le diagnostic de performance énergétique (DPE) d’une information sur les conditions d’aération et de ventilation</b> .....	388
• <i>Article 40 (délégué)</i> <b>Modification de l’application des obligations d’audit énergétique et de diagnostic de performance énergétique (DPE)</b> .....	390
• <i>Article 41 (délégué)</i> <b>Interdiction de la hausse des loyers dans les logements classés F et G</b> .....	399
• <i>Article 42 (délégué)</i> <b>Interdiction de louer les logements classés G, F et E en 2025, 2028 et 2034 sur le fondement de la qualification d’indécence</b> .....	403
• <i>Article 42 bis AA (nouveau) (délégué)</i> <b>Rétablissement du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux d’économie d’énergie, d’accessibilité et de mise en conformité des logements sociaux</b> .....	408
• <i>Article 42 bis AB (nouveau) (délégué)</i> <b>Doublement du déficit foncier pour les propriétaires bailleurs faisant des travaux d’économie d’énergie</b> .....	409
• <i>Article 42 bis AC (nouveau) (délégué)</i> <b>Extension du dispositif « Denormandie » aux logements F et G ayant fait l’objet d’une rénovation performante</b> .....	410



---

• Article 42 bis AD (nouveau) (délégué) Création d'un congé pour travaux d'économie d'énergie.....	411
• Article 42 bis A (délégué) Mise à disposition des données issues des diagnostics de performance énergétique auprès de différents organismes et conditionnement du permis de louer au respect des critères de décence.....	412
• Article 42 bis (non modifié) (délégué) Simplification de la possibilité pour les locataires d'effectuer des travaux de rénovation énergétique.....	418
• Article 43 (délégué) Rénovation du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH).....	420
• Article 43 bis (délégué) Création du carnet d'information du logement.....	432
• Article 43 ter (délégué) Liberté pour les communes de créer des périmètres de ravalement obligatoire des bâtiments.....	435
• Article 43 quater (non modifié) (délégué) Création d'un prêt avance mutation garanti par l'État pour financer la rénovation énergétique des logements.....	438
• Article 43 quinquies (délégué) Modification du conseil d'administration de l'Agence nationale de l'habitation (ANAH).....	441
• Article 44 (délégué) Obligation d'élaborer un projet de plan pluriannuel de travaux dans les copropriétés de plus de quinze ans.....	446
• Article 44 bis (délégué) Création d'un droit de surplomb afin de faciliter l'isolation thermique des bâtiments par l'extérieur.....	451
• Article 45 (délégué) Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour modifier le régime de police administrative, de contrôle et de sanctions pénales des règles de construction, le champ d'application et les conditions de délivrance des attestations relatives au respect des règles de construction.....	453
• Article 45 bis (délégué) Coordination tirant les conséquences de la modification de la définition des logements décents consécutive à l'introduction de la nouvelle de classement des logements.....	457
• Article 45 ter (délégué) Ratification de l'ordonnance relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I <sup>er</sup> du CCH.....	461
• Article 45 quater (non modifié) (délégué) Élargissement du champ des bâtiments soumis aux obligations de réduction des consommations énergétiques des bâtiments tertiaires.....	464
• Article 45 quinquies A (nouveau) (délégué) Élargissement des missions des offices publics de l'habitat (OPH) aux opérations de rénovation énergétique pour compte de tiers.....	467
• Article 45 quinquies B (nouveau) (délégué) Possibilité pour les collectivités locales, les établissements publics et les membres des sociétés d'économie mixte de rattachement des offices publics de l'habitat (OPH) de leur confier la réalisation de travaux de réhabilitation, d'entretien et de rénovation énergétique ...	469
• Article 45 quinquies (délégué) Obligation d'élaboration par les collectivités territoriales d'une stratégie pluriannuelle de réduction de la consommation énergétique de leur patrimoine à usage tertiaire.....	470
• CHAPITRE II Diminuer la consommation d'énergie.....	475
• Article 46 (non modifié) (avis) Interdiction de l'utilisation, sur le domaine public, de systèmes de chauffage fonctionnant en extérieur ainsi que les titres d'occupation du domaine public en cas de non-respect de cette interdiction.....	475
• Article 46 bis A (nouveau) (délégué) Ajustement des modalités de mise en œuvre des réseaux intérieurs des bâtiments (RIB).....	477
• Article 46 bis B (nouveau) (délégué) Ajustement des modalités de mise en œuvre des réseaux intérieurs des bâtiments (RIB).....	479

---

• Article 46 bis (délégué) Renforcement des moyens en faveur de la lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E) .....	480
• Article 46 ter A (nouveau) (délégué) Dématérialisation de la transmission des pièces constitutives d'une demande de certificats d'économies d'énergie (C2E) .....	486
• Article 46 ter (délégué) Réglementation des appareils de chauffage, en particulier ceux fonctionnant au bois, dans le cadre des plans de protection de l'atmosphère (PPA) .....	487
• Article 46 quater (délégué) Interdiction de l'octroi d'un soutien financier d'ordre public aux opérations d'économies d'énergie conduisant à une hausse des émissions de gaz à effet de serre (GES) sous l'effet direct de cette opération .....	491
• Article 46 quinquies (nouveau) (délégué) Appréciation mutualisée de la chaleur fatale autoconsommée par plusieurs bâtiments situés sur un même site dans l'atteinte de leurs objectifs de réduction de consommation énergétique .....	496
• CHAPITRE III Lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanisme .....	498
• Section 1 Dispositions de programmation .....	498
• Article 47 (délégué) Objectifs programmatiques de réduction de l'artificialisation des sols .....	498
• Section 2 Autres dispositions .....	513
• Article 48 (délégué) Insertion de la limitation de l'artificialisation des sols parmi les objectifs généraux du code de l'urbanisme - Définition des sols artificialisés .....	513
• Article 48 bis (nouveau) (délégué) Association des établissements publics compétents en matière de gestion de l'eau aux procédures relatives aux schémas de cohérence territoriale et aux plans locaux d'urbanisme .....	528
• Article 49 (délégué) Intégration d'un objectif et d'une trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols au sein des documents de planification et d'urbanisme des collectivités territoriales .....	531
• Article 49 bis A (supprimé) (délégué) Compétence des CDPENAF sur les plans locaux d'urbanisme de communes non couvertes par un SCoT .....	558
• Article 49 bis B (délégué) Identification de zones préférentielles de renaturation au sein des schémas de cohérence territoriale .....	563
• Article 49 bis C (délégué) Renforcement de l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme .....	573
• Article 49 bis D (délégué) Création d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) obligatoires en matière de continuités écologiques et facultatives en matière de franges urbaines .....	579
• Article 49 bis E (délégué) Obligation d'instaurer un coefficient de biotope ou de pleine terre dans les communes des zones tendues et denses .....	585
• Article 49 bis FA (nouveau) (délégué) « Permis de végétaliser » et dérogations au bénéfice de la nature en ville .....	592
• Article 49 bis F (délégué) Réduction de la périodicité de l'évaluation obligatoire des plans locaux d'urbanisme (PLU) de neuf à six ans .....	595
• Article 49 bis G (nouveau) (délégué) Soumission des cartes communales à évaluation périodique .....	599
• Article 49 bis (délégué) Renforcement des dispositifs d'observation du foncier et de l'habitat mis en place dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH) et élargissement des missions des agences d'urbanisme .....	601
• Article 49 ter (supprimé) (délégué) Clarification rédactionnelle relative à l'obligation d'élaborer un programme local de l'habitat (PLH) .....	607
• Article 49 quater (supprimé) (délégué) Participation des syndicats mixtes de schéma de cohérence territoriale aux conférences territoriales de l'action publique .....	610

---

• Article 49 quinquies (supprimé) (délégué) Conventions de sobriété foncière.....	614
• Article 50 (délégué) <b>Rapport et débats annuels sur l’artificialisation des sols au sein des communes et EPCI</b> .....	623
• Article 50 bis (supprimé) (délégué) <b>Rapport au Parlement sur le bilan de l’application des mesures de réduction de l’artificialisation des sols</b> .....	630
• Article 51 (délégué) <b>Densité minimale obligatoire au sein des grandes opérations d’urbanisme</b> .....	634
• Article 51 bis A (délégué) <b>Refonte du dispositif de dérogations au règlement de plan local d’urbanisme (PLU) pour les projets accroissant l’offre de logements</b> .....	640
• Article 51 bis B (nouveau) (délégué) <b>Expérimentation relative à la simplification des procédures d’autorisation des travaux de rénovation et de réhabilitation de bâtiments</b> .....	651
• Article 51 bis C (nouveau) (délégué) <b>Dérogations au bénéfice des projets de construction visant le réemploi des friches</b> .....	653
• Article 51 bis D (nouveau) (délégué) <b>Expérimentation d’un certificat de projet au bénéfice des opérations menées sur des friches</b> .....	655
• Article 51 bis E (nouveau) (délégué) <b>Renforcement du rôle des établissements publics fonciers dans la lutte contre l’artificialisation</b> .....	659
• Article 51 bis F (nouveau) (délégué) <b>Extension des possibilités de mise en œuvre d’une opération de revitalisation du territoire dans les villes périphériques</b> .....	662
• Article 51 bis (délégué) <b>Création d’une étude d’optimisation de la densité des constructions pour les opérations d’aménagement soumises à évaluation environnementale</b> .....	665
• Article 52 (délégué) <b>Encadrement des modalités d’octroi de l’autorisation d’exploitation commerciale des projets engendrant une artificialisation des sols</b> .....	670
• Article 52 bis AA (nouveau) (délégué) <b>Suppression du seuil d’habitants pour la soumission d’un projet de moins de 1 000 mètres carrés de surface de vente à autorisation</b> .....	687
• Article 52 bis A (non modifié) (délégué) <b>Intégration de l’artificialisation des sols dans l’étude d’impact des projets soumis à évaluation environnementale</b> .....	689
• Article 52 bis B (non modifié) (délégué) <b>Insertion de l’utilisation économe des sols parmi les intérêts protégés dans le cadre du régime des installations classées pour la protection de l’environnement</b> .....	695
• Article 52 bis C (avis) <b>Réduction de l’emprise au sol et végétalisation des parkings</b> .....	700
• Article 52 bis (délégué) <b>Planification obligatoire, dans le document d’aménagement artisanal et commercial du SCoT, de l’implantation d’entrepôts logistiques</b> .....	702
• Article 53 (non modifié) (délégué) <b>Inventaire des zones d’activité économique et pouvoirs de mise en demeure et d’expropriation pour leur réhabilitation</b> .....	708
• Article 53 bis A (délégué) <b>Modification des règles de majorité applicables à la modification des documents de lotissement en vue d’augmenter le nombre de lots</b> ..	715
• Article 53 bis (non modifié) (délégué) <b>Définition de la friche</b> .....	722
• Article 54 (non modifié) (délégué) <b>Étude obligatoire du potentiel d’évolution et de changement d’usage de certains bâtiments avant leur construction et leur démolition</b> .....	726
• Article 54 bis (délégué) <b>Recodification d’une disposition relative au « diagnostic déchets »</b> .....	732
• Article 55 (supprimé) (délégué) <b>Habilitation à prendre une ordonnance modifiant les procédures d’autorisation en matière d’urbanisme et d’environnement pour certaines opérations d’aménagement et de construction</b> .....	735

---

• <b>CHAPITRE IV Lutter contre l’artificialisation des sols pour la protection des écosystèmes</b> .....	740
• <i>Article 56 (avis) Codification de la stratégie nationale des aires protégées (SNAP)</i> .....	740
• <i>Article 56 bis A (avis) Exemption pour le Conservatoire du littoral et les Conservatoires d’espaces naturels au droit de préférence des propriétaires forestiers riverains</i> .....	749
• <i>Article 56 bis (avis) Régulation par le maire ou le préfet de l’accès aux espaces naturels « hyperfréquentés »</i> .....	752
• <i>Article 56 ter (avis) Prorogation de 12 mois du classement des tous les parcs naturels régionaux arrivant à échéance avant le 31 décembre 2024</i> .....	755
• <i>Article 57 (non modifié) (avis) Rétablissement d’un droit de préemption des départements dans les « périmètres sensibles » antérieurs aux espaces naturels sensibles (ENS)</i> .....	757
• <i>Article 57 bis A (supprimé) (délégué) Exonération du droit de préemption des sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural des donations au profit d’une personne morale reconnue d’utilité publique</i> .....	759
• <i>Article 57 bis (avis) Droit de visite des biens au profit du titulaire du droit de préemption dans le cadre des ENS</i> .....	762
• <i>Article 57 ter (avis) Interdiction de la désaffectation des chemins ruraux</i> .....	764
• <b>TITRE V SE NOURRIR</b> .....	766
• <b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> Soutenir une alimentation saine et durable pour tous peu émettrice de gaz à effet de serre</b> .....	766
• <i>Article 59 (délégué) Menus végétariens</i> .....	766
• <i>Article 59 bis A (délégué) Formation à la diversification des sources de protéines en alimentation humaine</i> .....	775
• <i>Article 59 bis (délégué) Denrées issues de cultures cellulaires ou tissulaires dans la restauration collective publique</i> .....	777
• <i>Article 59 ter (supprimé) (délégué) Tarification sociale de la restauration scolaire</i> ..	779
• <i>Article 59 quater (non modifié) (avis) Solution de réservation de repas dans la restauration collective</i> .....	782
• <i>Article 60 (délégué) Produits à privilégier en restauration collective, publique comme privée</i> .....	783
• <i>Article 60 bis A (nouveau) (délégué) Démarche volontaire de valorisation des viandes de France dans la restauration</i> .....	790
• <i>Article 60 bis (délégué) Chèque alimentaire et nutritionnel</i> .....	791
• <i>Article 60 ter (nouveau) (délégué) Objectif de 8 % de la surface agricole utile en légumineuses</i> .....	796
• <i>Article 60 quater (nouveau) (délégué) Souveraineté alimentaire</i> .....	797
• <i>Article 61 (avis) Stratégie nationale pour l’alimentation, la nutrition et le climat</i> .....	798
• <i>Article 61 bis (avis) Projets alimentaires territoriaux</i> .....	802
• <b>CHAPITRE II Développer l’agroécologie</b> .....	804
• <b>Section 1 Dispositions de programmation</b> .....	804
• <i>Article 62 (avis) Redevance sur les engrais azotés minéraux</i> .....	804
• <b>Section 2 Autres dispositions</b> .....	807
• <i>Article 63 (non modifié) (avis) Objectifs annuels de réduction des émissions de protoxyde d’azote et d’ammoniac du secteur agricole</i> .....	807

---

• Article 63 bis (avis) Codification de la Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI).....	808
• Article 64 (non modifié) (avis) Possibilité de transmission de données douanières aux agents du ministère chargé de l'environnement afin d'améliorer le suivi de la déforestation importée .....	810
• Article 64 bis (avis) Objectif pour l'État de zéro achat participant à la déforestation importée dès 2022 .....	813
• Article 64 ter (avis) Plans d'actions des grandes entreprises afin d'identifier et de prévenir leur contribution à la déforestation importée .....	816
• Article 65 (délégué) Compatibilité des objectifs des documents de programmation stratégique nationale, régissant l'application de la politique agricole commune, avec d'autres stratégies environnementales .....	819
• Article 66 (délégué) Commerce équitable .....	823
• Article 66 bis A (nouveau) (délégué) Plan commerce équitable.....	827
• Article 66 bis (délégué) Labels privés .....	828
• Article 66 ter A (nouveau) (délégué) Origine de l'ingrédient primaire des denrées alimentaires .....	830
• Article 66 ter (avis) Information sur la saisonnalité des fruits et légumes frais dans les commerces.....	832
• Article 66 quater (non modifié) (délégué) Objectifs de la politique conduite dans le domaine de la qualité et de l'origine des produits agricoles .....	834
• TITRE VII DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉVALUATION CLIMATIQUE ET ENVIRONNEMENTALE.....	837
• Article 76 (avis) Renforcement de l'évaluation relative au climat, dans la perspective de la « loi quinquennale » prévue à compter de 2023.....	837
• Article 77 (supprimé) (avis) Observatoire des actions conduites et des engagements pris pour mettre en œuvre la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).....	839
• Article 78 (supprimé) (avis) Institution d'une feuille de route par chaque secteur fortement émetteur de gaz à effet de serre (GES) pour coordonner les actions et les engagements pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).....	840
• Article 79 (avis) Remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les moyens d'améliorer l'impact environnemental et climatique des projets de loi.....	842
• Article 82 (supprimé) (délégué) Rapport présentant des modèles de rédaction de marchés publics pour les gestionnaires de la restauration collective publique .....	843
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	845
TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA COMMISSION.....	853
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	855
• Personnes entendues par M. Jean-Baptiste Blanc.....	855
• Personnes entendues par Mme Dominique Estrosi Sassone.....	858
• Personnes entendues par M. Daniel Gremillet.....	862
• Personnes entendues par Mme Anne-Catherine Loisier.....	866
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	875
• Contributions reçues par M. Jean-Baptiste Blanc.....	875

- *Contributions reçues par Mme Dominique Estrosi Sassone*.....876
- *Contributions reçues par M. Daniel Gremillet*.....878
- *Contributions reçues par Mme Anne-Catherine Loisier* .....881

**LA LOI EN CONSTRUCTION** .....883

## PRÉAMBULE

À la différence du choix opéré à l'Assemblée nationale de créer une commission spéciale, le Sénat a préféré s'appuyer sur l'expertise et sur la mémoire des commissions permanentes et au premier chef sur la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, à qui a été renvoyé l'ensemble du texte, et sur la commission des affaires économiques qui s'est vu déléguer 86 articles et a pris un avis sur 46 autres dont les listes figurent au sommaire de l'examen des articles.

La commission des affaires économiques s'est ainsi prononcée sur plus de la moitié des 218 articles de ce projet de loi, sur des sujets relevant de ses compétences tels que la consommation, l'alimentation, l'agriculture et la forêt, l'urbanisme, les logements et leur rénovation énergétique, l'énergie et les mines.

Elle a confié l'examen de ce texte à quatre rapporteurs spécialistes de leur secteur : Mme Anne-Catherine Loisier, sur les sujets concernant la consommation, l'alimentation et l'agriculture, dans le prolongement des travaux menés sur la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Egalim) qu'elle a rapportée ; Mme Dominique Estrosi Sassone qui a notamment été rapporteur de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), sur les questions de logement ; M. Daniel Gremillet, sur les questions d'énergie, dans la continuité de ses travaux sur la loi relative à l'énergie et au climat ; et M. Jean-Baptiste Blanc, sur l'objectif de « zéro artificialisation nette », dans le prolongement du rapport d'information sur le sujet qu'il rapporté cette année.

Le travail d'auditions et d'examen des différents articles a été fait en lien étroit avec les rapporteurs de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Mme Marta de Cidrac, M. Pascal Martin et M. Philippe Tabarot et son président M. Jean-François Longeot. Il s'est appuyé sur de très nombreuses auditions et travaux préparatoires dont la liste est annexée au présent rapport ainsi que sur une consultation en ligne à laquelle 1 800 élus locaux ont répondu.





**L'ESSENTIEL :  
UN OBJECTIF PARTAGÉ,  
UN TEXTE MAL CALIBRÉ,  
DONT L'AMBITION SERA REHAUSSÉE PAR LE SÉNAT**

**Le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a été examiné par la commission des affaires économiques les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2021.**

**I. POUR UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE AMBITIEUSE, CRÉATRICE DE VALEUR ET D'EMPLOIS**

Les rapporteurs de la commission ont souligné que **la transition vers une économie sobre en carbone était une nécessité pour les générations futures**, et une priorité identifiée depuis de nombreuses années par le Sénat. La commission des affaires économiques s'en est pleinement saisie parce que le dérèglement climatique bouleverse les équilibres économiques et qu'à l'inverse la transition écologique peut représenter un formidable gisement de croissance, d'innovations et d'emplois.

Pour la France, qui est un *leader* mondial en matière de décarbonation, la transition écologique est aussi un vecteur de rayonnement. Elle doit contribuer à l'attractivité du territoire. Or **trop longtemps, l'empreinte carbone de la France ne s'est améliorée qu'au prix de la délocalisation de ses émissions**. Cette transition vers une économie sobre en carbone doit reposer sur la **science, la recherche et développement**, et compter sur le **dynamisme des entreprises** et la **responsabilité des consommateurs**. L'État a pour rôle d'orienter les acteurs économiques en fixant une trajectoire cohérente et de les accompagner dans cette voie par des mesures concrètes de soutien. C'est à ces conditions que l'on doit concilier économie et écologie.

Le projet de loi Climat-Résilience mêle mesures structurantes utiles et dispositions plus anecdotiques, voire de simple affichage. En tout état de cause, il ne permet pas d'atteindre les objectifs initialement fixés (« *réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990, dans un esprit de justice sociale* »). **Dans sa recherche de solutions pour une transition écologique ambitieuse, créatrice de valeur et d'emplois, la commission** des affaires économiques s'est attachée à renforcer l'efficacité du projet de loi selon six axes.

## II. DES AMÉLIORATIONS VOTÉES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES QUI VISENT UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ

### A. REHAUSSER L'AMBITION DU TEXTE POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

La commission a rehaussé l'ambition du texte en renforçant les dispositifs votés à l'Assemblée nationale ou en faisant adopter ses propres dispositifs complémentaires. Dès que cela était possible, **elle a augmenté les cibles, rapproché certaines échéances, transformé les objectifs en obligations ou élargi le champ d'application des mesures.**

Cette démarche a par exemple été poursuivie dans le domaine de la rénovation énergétique des bâtiments : **ainsi, la commission a défini la « rénovation énergétique performante » comme les logements A et B et inscrit un objectif de rénovation des bâtiments aux normes « bâtiments basse consommation » (BBC) d'ici à 2050.** Cela a aussi conduit la commission à fixer une date butoir de 6 mois pour le lancement des expérimentations sur l'affichage environnemental, et à dresser une liste des secteurs dans lesquels cette expérimentation devrait prioritairement être menée. **En matière d'alimentation, l'obligation pour les grandes entreprises d'élaborer des plans d'action pour identifier et prévenir la déforestation importée et l'enrichissement du cadre juridique des projets alimentaires territoriaux s'inscrivent dans cette logique.** La commission a enfin replacé les enjeux énergétiques, qui sont majeurs pour la décarbonation de l'économie, au cœur de ce texte.

### B. COMBLER LES LACUNES DU PROJET DE LOI

La commission des affaires économiques a complété le texte sur plusieurs aspects, en s'appuyant tant sur les propositions de la Convention que sur ses propres travaux. Elle a ainsi cherché à redonner plus de cohérence à un texte qui ne faisait pas toujours la part des choses entre l'essentiel et le superflu. En matière d'énergie, ce sont ainsi des dispositions très concrètes qui ont été ajoutées sur **l'hydroélectricité**, qui représente la moitié de notre énergie renouvelable, **le nucléaire**, qui assure les trois quarts de notre mix électrique, et **l'hydrogène** renouvelable et bas carbone, vecteur énergétique d'avenir, souvent évoqué, mais peu soutenu. À cette fin, elle a notamment adopté des mesures en matière d'énergie nucléaire, étrangement absente du texte, en fixant un principe selon lequel aucun réacteur nucléaire ne peut être arrêté en l'absence de capacités de production équivalentes fournies par des énergies renouvelables.

Elle a également consacré le principe d'une **gestion durable et multifonctionnelle des forêts**, et celui de la préservation des sols forestiers au regard de leur rôle de puits de carbone et de réservoir de biodiversité. Reprenant enfin une proposition de la Convention citoyenne pour le climat,

elle a prévu d'intégrer au sein des publicités une mention alertant sur le fait que **la surconsommation** nuit à la préservation de l'environnement.

### *C. ACCOMPAGNER LES FRANÇAIS DANS LA TRANSITION*

Soucieuse de ne laisser personne sur le bord de la route, la commission a souhaité **accompagner les ménages les plus précaires et les TPE-PME** dans la transition. L'enjeu est de donner à ces acteurs de la transition les moyens de la mettre en œuvre, afin de ne pas aggraver les fractures sociales auxquelles notre pays est déjà confronté et qui étaient à l'origine de la crise des « Gilets jaunes ». Alors que le logement est le premier poste de dépense des ménages, la commission a cherché à **lutter contre la précarité énergétique** en améliorant l'accès aux aides, en facilitant la réalisation de travaux par des mesures juridiques ou fiscales, en garantissant un reste à charge minimal et en rendant possible la gratuité des « accompagnateurs Sichel ». Pour ne laisser personne passer à côté des transitions agroenvironnementales, elle a enfin transformé la promesse du **chèque alimentation durable** en une réalité.

### *D. RENDRE LES MESURES PLUS OPÉRATIONNELLES*

La commission des affaires économiques s'est également donné pour ligne directrice de faire gagner en efficacité les dispositions qui lui étaient présentées. Cela l'a conduite à limiter les effets de bord, à redéfinir les modalités d'application ou à rediriger les trajectoires. À titre d'exemple, **la liste des produits à privilégier dans la restauration collective a été élargie aux produits locaux**, circuits courts et aux démarches environnementales vertueuses sous label privé. La commission a **remplacé la taxation des engrais azotés**, qui aurait accru les distorsions en faveur de produits importés moins écologiques, par un **plan « Eco'Azot »**, plus incitatif et opérationnel, privilégiant l'écologie de l'innovation, au plus près des besoins des agriculteurs, à l'écologie de l'injonction. La commission est, par ailleurs, revenue sur le transfert du pouvoir de police de la publicité aux maires non dotés d'un règlement local de publicité (RLP), qui n'était pas souhaité par les acteurs de terrain. Elle a également remplacé l'interdiction des emballages polystyrène par l'interdiction uniquement de ceux qui ne seront pas recyclables d'ici 2025, conformément aux accords trouvés dans la loi sur l'économie circulaire.

### *E. SIMPLIFIER LES DISPOSITIFS POUR LIBÉRER LES INITIATIVES*

Afin de **limiter la multiplication des normes réglementaires qui freinent les initiatives individuelles en faveur de la transition et l'innovation**, la commission s'est efforcée de simplifier les réglementations et de clarifier les normes juridiques dans ce domaine. Elle a ainsi repris une partie de la proposition sur l'hydroélectricité adoptée par le Sénat le 13 avril dernier, pour promouvoir l'exploitation de la petite **hydroélectricité** en simplifiant les réglementations qui s'y appliquent. Elle a notamment

introduit un cadre stratégique et des **mécanismes incitatifs** pour **l'hydrogène** renouvelable et bas carbone. Dans le domaine de **l'urbanisme**, elle a, par exemple, proposé des simplifications pour accélérer le réemploi de friches et alléger les procédures de réhabilitation. Concernant la **consommation**, elle a notamment supprimé l'obligation pour les commerçants de proposer au client de fournir lui-même le contenant pour recueillir l'échantillon, considérant que la solution viendrait de la responsabilisation de chacun plutôt que de l'infantilisation du consommateur.

#### **F. DÉCENTRALISER LA DÉCISION**

Partant du constat qu'une approche centralisatrice et uniforme n'est pas gage d'efficacité, la commission des affaires économiques a introduit plus de différenciation et de territorialisation dans le projet de loi Climat-Résilience. Elle a choisi ainsi de **confier la décision en priorité aux collectivités territoriales, qui sont les véritables échelons de proximité**.

La commission a par exemple replacé le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) dans son rôle d'orientation générale en matière de réduction de l'artificialisation des sols, confiant la fixation des cibles chiffrées et leur déclinaison territoriale aux SCoT, pour mieux adapter les efforts aux réalités locales. Elle s'est opposée à la centralisation de la décision en matière d'urbanisme commercial, qui témoigne de la volonté de reprise en main de compétences locales. Enfin, elle a valorisé les dispositifs innovants nés d'initiatives locales, par exemple en matière de « permis de végétaliser ».

Dans le même ordre d'idées, la commission a prévu la consultation des collectivités infrarégionales par le Comité régional de l'énergie (article 22), celles des collectivités ou de leurs groupements dans les analyses environnementales ou les arrêts de travaux (articles 20 et 20 bis A). Elle a rétabli la compétence des communes ou de leurs groupements dans les dérogations aux installations d'énergies renouvelables (article 24) et a consacré la co-élaboration du schéma d'orientation minière par la collectivité de Guyane (article 21).

### **III. LE VOLET « CONSOMMER » : DES MESURES AMBITIEUSES, UNE DÉMARCHE SOUVENT ÉLOIGNÉE DES RÉALITÉS DU TERRAIN - (Anne-Catherine Loisier, rapporteure)**

Le volet « Consommer », qui mêle des dispositions bienvenues et des mesures médiatiques - voire démagogiques - repose essentiellement sur deux leviers : l'interdiction de certaines pratiques (comme la distribution d'échantillons, l'utilisation de la neutralité carbone dans les publicités, les emballages en polystyrène, etc.) et l'information du consommateur.

La commission des affaires économiques, saisie pour avis de huit des articles de ce volet, et sa rapporteure Anne-Catherine Loisier (Union Centriste - Côte-d'Or), ont souhaité rehausser l'ambition environnementale de ces mesures, mettre l'accent sur la responsabilisation du consommateur et opérer une articulation plus efficace entre les impératifs de la transition écologique et les potentialités du secteur économique.

Elle a ainsi proposé une nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> relatif à l'affichage de l'impact environnemental des produits qui :

- s'assure du lancement des expérimentations d'affichage dans les six mois qui suivent la publication de la loi, prioritairement dans les secteurs les plus avancés ;
- prévoit que les externalités environnementales de l'ensemble des systèmes de production soient évaluées scientifiquement ;
- crée un dispositif de sanction en cas d'infraction à l'affichage environnemental ;
- priorise l'affichage sous forme d'étiquetage et de marquage, les autres procédés ne pouvant être utilisés qu'en cas d'impossibilité technique.

Toujours dans l'optique de **responsabiliser le consommateur**, la commission a proposé à l'article 4 qu'une mention alertant sur les dangers de la surconsommation pour la planète figure obligatoirement dans les publicités, hormis celles pour des biens alimentaires, culturels et médicaux. Elle a également proposé de refuser l'infantilisation du consommateur à l'article 10, en rejetant les dispositions encadrant les paroles qu'un commerçant doit prononcer à l'égard de son client lorsque ce dernier lui demande un échantillon.

Considérant que l'**éco-blanchiment** (*greenwashing*) représente tant une atteinte à la protection de la planète (en n'incitant pas à agir effectivement pour l'environnement) qu'au principe de concurrence libre et non faussée (en distordant les choix des consommateurs), la commission a également proposé de **renforcer fortement son encadrement** en :

- prévoyant à l'article 4 bis A que tout engagement en matière environnementale de nature à induire en erreur ou qui repose sur des allégations fausses est une pratique commerciale trompeuse. Ce faisant, la commission entend lutter contre les fausses promesses écologiques utilisées à des fins commerciales ;
- sécurisant juridiquement l'alourdissement des sanctions pour éco-blanchiment à l'article 4 bis B, dont le volet complémentaire pourra désormais atteindre 80 % des dépenses de publicité engagées ;
- interdisant l'utilisation de la notion de « neutralité carbone » dans les publicités à l'article 4 bis C et, plus largement, en interdisant de faire croire qu'un produit n'a absolument aucun impact pour la planète.

Par ailleurs, la commission a proposé, à l'article 6, de rejeter le transfert du pouvoir de police de la publicité extérieure de l'État vers les communes non dotées de règlement local de publicité, ces dernières ne disposant bien souvent pas de l'ingénierie technique, humaine et financière pour l'exercer. Elle a également proposé à l'article 7 que la hauteur des publicités lumineuses intérieures ne fasse plus partie des éléments à propos desquels un règlement local de publicité peut fixer des prescriptions, considérant qu'il s'agit d'une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie sans aucun impact sur la préservation de l'environnement.

La commission a également souhaité favoriser le **développement du vrac** tout en tenant compte des réalités du secteur commercial. À l'article 11, elle a ainsi proposé de **clarifier la règle** et de prévoir que :

- les commerces vendant des produits de grande consommation consacrent au vrac 20 % de la surface de vente ;
- les autres commerces mettent en œuvre des dispositifs, définis par voie réglementaire, ayant le même effet en matière de réduction des déchets d'emballage.

Enfin, en lien avec l'objectif de 100 % de déchets d'emballages recyclables en 2025, la commission a proposé de remplacer l'interdiction des emballages en polystyrène par l'interdiction uniquement de ceux qui ne seront pas recyclables d'ici 2025.

#### **IV. ÉNERGIE - MINES : UNE RÉFORME DU CODE MINIER CONSENSUELLE, UN TEXTE QUI DOIT ÊTRE ENRICHISUR LE NUCLÉAIRE, L'HYDRAULIQUE ET L'HYDROGÈNE - (Daniel Gremillet, rapporteur)**

Saisie de 37 articles dont 16 au fond, la **commission et son rapporteur « Énergie-Mines » Daniel Gremillet (Les Républicains - Vosges) ont appliqué, dans l'examen de ces articles**, la vision d'une transition énergétique ambitieuse, mais concrète, ancrée dans nos territoires, faisant confiance à l'innovation des entreprises, des collectivités territoriales ou de nos concitoyens.

**Ils ont recherché un équilibre**, dans chacune des dispositions examinées, **entre compétitivité économique et exigence environnementale** : pour la commission, en effet, il est impératif de progresser vers une « croissance verte », pourvoyeuse d'emplois à haute valeur ajoutée, peu délocalisables ; dans un monde globalisé, notre souveraineté énergétique et minière n'a jamais été aussi nécessaire.

**1. La commission a largement consolidé la réforme du code minier** : il s'agit d'un projet attendu depuis dix ans, faisant l'objet d'un certain consensus entre les professionnels et les associations de protection de l'environnement, comme en témoigne l'avis rendu à ce sujet par le Conseil national de la transition écologique (CNTE).

Elle partage les objectifs de cette réforme, qui vise à moderniser des procédures obsolètes, intégrer pleinement les enjeux sanitaires et environnementaux et à renforcer le contrôle par la France de ses extractions et importations minières, mais elle a **souhaité donner à cet accord exprimé par le CNTE toute sa portée.**

Elle a jugé crucial d'en infléchir la méthode, en supprimant ou encadrant 15 ordonnances, en limitant la durée à 12 mois de l'habilitation pour l'élaboration des ordonnances et à 3 pour leur dépôt, en spécifiant l'association de l'ensemble des parties prenantes à leur élaboration - à commencer par les professionnels et les collectivités territoriales -, et prévoyant la présentation des ordonnances ainsi adoptées par le ministre chargé des mines devant le Parlement (article 21).

De plus, elle a sécurisé les procédures clefs pour les projets miniers : pour ce qui concerne le contentieux, elle a jugé nécessaire de veiller à ce que les évolutions des documents d'urbanisme ne remettent pas en cause les autorisations accordées et a appliqué au code minier l'encadrement des délais et la régulation de procédures prévues par le code de l'environnement ; s'agissant de l'analyse environnementale, qui permettra à l'État de refuser des projets en cas de « *doute sérieux* » quant à une « *atteinte grave* » aux intérêts, notamment environnementaux, protégés par le code minier, elle a institué une procédure contradictoire et une motivation explicite ; en matière de lutte contre l'orpaillage illégal, elle a encadré les dispositifs, en précisant notamment les peines recherchées (articles 20 *bis A*, 20 *ter*, 20 *quinquies*, 20 *decies* et 20 *undecies* notamment)

Surtout, la commission a largement enrichi le texte proposé : d'une part, elle a inscrit « en dur » 5 articles manquants inspirés de l'avant-projet de réforme - sur le caractère d'intérêt général de la valorisation et de la gestion des ressources minières et leur administration par l'État ou les collectivités territoriales, le principe de proportionnalité des procédures, celui de l'information préalable des collectivités territoriales, le registre numérique des titres miniers ou la recodification du dossier de reconversion des concessions d'hydrocarbures - d'autre part, elle a renforcé le rapport sur la stratégie minière - en intégrant les objectifs fixés par le législateur, en permettant un recensement actualisé du sous-sol, en prévoyant sa présentation devant le Parlement et en visant les enjeux sanitaires, environnementaux ou internationaux ; enfin, elle a adopté un amendement destiné à préparer la réforme de la fiscalité minière, prévue dans le cadre du prochain projet de loi de finances, car cette fiscalité est mal répartie

**entre les communes et faible par rapport aux cours des matières premières, à commencer par celui de l'or (articles 20 bis A et 20 bis notamment).**

Parce que l'enjeu du siècle est celui du contrôle de nos ressources minières, **la commission a adopté, sur la proposition du rapporteur, l'objectif selon lequel la gestion et la valorisation de ces ressources** doivent « développer l'activité extractive sur le territoire national, relocaliser les chaînes de valeur, sécuriser les circuits d'approvisionnement, garantir la connaissance et la traçabilité des ressources du sous-sol et réduire la dépendance de la France aux importations. » (article 20 bis A)

**C'est donc un cap clair en direction de notre souveraineté minière que la commission a souhaité donner**, en infléchissant la méthode du volet « Mines » du projet de loi, au profit d'un net rééquilibrage dans le sens des parlementaires et, au-delà, des citoyens, mais aussi en renforçant ses objectifs, en sécurisant ses procédures et en associant les professionnels du secteur minier et les collectivités territoriales.

**2. Dans le domaine de l'énergie, la commission des affaires économiques a largement rehaussé l'ambition du texte. Elle a ainsi adopté :**

- **le principe selon lequel aucun réacteur nucléaire ne peut être arrêté** sans développer au préalable de capacité de production équivalente issue des énergies renouvelables ;

- **des dispositions de nature économique et fiscale très substantielles en matière d'hydroélectricité**, reprenant en cela la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, adoptée par le Sénat le 13 avril dernier ;

- **un « paquet législatif » sur l'hydrogène renouvelable et bas carbone**, fixant un objectif de 6,5 gigawatts d'ici à 2030, intégrant l'hydrogène à la « loi quinquennale », proposant des souplesses administratives et des incitations budgétaires et associant au mieux les collectivités territoriales ;

- **le critère du « bilan carbone » appliqué aux projets d'énergies renouvelables** attribués par appels d'offres et, à titre expérimental, à ceux attribués par guichets ouverts ;

- **la prise en compte des biocarburants**, en les exonérant de l'interdiction de la publicité, en prévoyant une trajectoire de substitution dans l'évolution de l'incitation fiscale sur le gazole routier et en les intégrant aux plans d'action « transports » des grandes entreprises ;

- **des dispositifs de soutien à toutes les formes de stockage** : stations de transfert d'énergie par pompage (STEP), hydrogène, batteries électriques.



Elle a également adopté :

- **un dispositif de soutien budgétaire conséquent** aux raccordements des installations de biogaz, issu du projet de loi dit « ASAP » ;
- **des dispositions complémentaires, stratégiques ou financières, en faveur de l'hydroélectricité** ;
- **des mesures plus ponctuelles de simplification**, telles que la dématérialisation de la transmission des C2E, la facilitation des réseaux intérieurs d'électricité des bâtiments (RIB) ou la consolidation de la réduction de la chaleur fatale des bâtiments professionnels.

**Aussi la commission a-t-elle voulu adresser un signal ambitieux en direction de notre transition énergétique**, car il est illusoire d'espérer atteindre l'objectif de « neutralité carbone » à l'horizon 2050 sans un investissement massif en faveur de l'énergie nucléaire, de l'énergie hydraulique et de l'hydrogène renouvelable et bas carbone. Complémentairement, les autres énergies renouvelables intermittentes, et leurs formes de stockage, doivent également être largement promues.

**Elle a également regretté que le Gouvernement légifère sur le projet de loi « Climat-résilience » avant même d'appliquer la loi « Énergie-climat »**, rappelant que 20 % des ordonnances, 30 % des mesures réglementaires et 80 % des rapports sont encore attendus !

**C'est pourquoi elle a veillé à maintenir les acquis de la « loi quinquennale »** dans les articles du projet de loi consacrés à la stratégie nationale de la recherche (article 14), à la politique nationale de gestion et de valorisation des ressources du sous-sol (article 20 *bis*), et aux objectifs régionalisés en matière d'énergies renouvelables (article 22).

**Elle a souhaité conforter le rôle des élus locaux**, en prévoyant la consultation des collectivités infrarégionales dans l'élaboration des objectifs régionalisés précités (article 22) et en maintenant la compétence des maires dans l'octroi des dérogations aux implantations d'installations d'énergies renouvelables sur les locaux commerciaux (article 23).

**Elle a entendu garantir les grands principes de notre système énergétique**, en préservant les dispositifs d'information des consommateurs, tels que le comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie, l'interdiction de la publicité sur les énergies fossiles (article 4), en articulant les compétences du comité régional des énergies renouvelables avec les instances en charge du nucléaire ou de l'hydroélectricité (article 22), en conditionnant l'essor des communautés d'énergies renouvelables et des communautés énergétiques citoyennes au respect du principe de péréquation tarifaire (article 23) et en prévoyant la consultation de la Commission de régulation d'énergie pour les infrastructures de recharge électrique (article 26 *bis*).

**Elle a voulu ajuster certains dispositifs mal ficelés :** en premier lieu, elle a préservé l'autonomie de la police municipale et encadré une habilitation à légiférer par ordonnance dans le cadre de la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E) (article 46 *bis*) ; en second lieu, elle a conforté le « filet social » des salariés touchés par les fermetures de centrales à charbon (article 18 *ter*) ; plus encore, elle a renforcé le rôle des autorités organisatrices de la distribution d'énergie dans l'élaboration du plan d'investissement des réseaux et promu le biogaz et le stockage dans le cadre de la ratification d'une ordonnance sur le « Paquet d'hiver européen » (article 22 *bis*) ; enfin, elle a évité que certains dispositifs afférents à la lutte contre la pollution de l'air et aux opérations d'économies d'énergie n'entraînent « *d'effets de bord* », respectivement, sur la filière bois-énergie et les réseaux de chaleur (articles 46 *ter* et *quater*).

Au total, parce que les ressources minières et énergétiques sont au fondement de notre modèle de développement, **la commission des affaires économiques a jugé essentiel de passer d'un texte d'intentions à un texte d'actions**, en complétant très largement le projet de loi ; elle a ainsi entendu poser les bases d'un modèle de développement moins émissif et plus compétitif, à même de contribuer véritablement à la lutte contre les dérèglements climatiques.

**Car l'action climatique passe d'abord et avant tout par la décarbonation de l'économie, qui nécessite, pour réussir, de relocaliser l'activité minière et de relancer l'énergie nucléaire.**

## **V. RÉNOVATION DES LOGEMENTS : REHAUSSER L'AMBITION, ACCOMPAGNER TOUS LES FRANÇAIS - (Dominique Estrosi Sassone, rapporteur)**

### **A. UN DÉFI SANS PRÉCÉDENT POUR LE POUVOIR D'ACHAT ET LE CLIMAT**

La rénovation des bâtiments présente **deux enjeux principaux : le pouvoir d'achat et le climat**. Le logement est le premier poste de dépense des ménages. Il est la cause de **27 % des émissions de gaz à effet de serre**. Réussir la rénovation des logements, c'est réduire les factures, lutter contre la précarité énergétique, améliorer notre qualité de vie et relancer notre économie à travers le secteur du bâtiment et, *in fine*, atteindre l'objectif que nous nous sommes fixé avec la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) : un parc rénové aux normes « *bâtiments basse consommation* » (BBC) ou assimilées en 2050.

Le défi est de taille, sur 29 millions de résidences principales, 1,9 million seulement sont classées A ou B selon le diagnostic de performance énergétique, soit 7 % du parc. À l'opposé, **4,8 millions de**

logements sont classés F et G, soit 17 % du parc, et sont **qualifiés de « passoires thermiques »**.

Les **rénovations performantes**, c'est-à-dire permettant d'atteindre les gains les plus élevés soit une division par quatre ou cinq de la facture énergétique, **sont trop peu nombreuses**. Selon le rapport de juillet 2020 du Haut Conseil pour le climat, entre 2014 et 2016, seules 87 000 maisons individuelles par an ont fait l'objet de rénovations permettant un saut d'au moins deux classes énergétiques. Le taux de rénovation globale serait de 0,2 % par an dans le résidentiel et le tertiaire sur la période 2012 à 2016.

### **B. UN PROJET DE LOI MANQUANT D'AMBITION ET D'ÉQUILIBRE**

Le texte issu de l'Assemblée nationale comprend quatre parties principales et **plusieurs avancées** :

- les articles 39 et suivants donnent une assise législative au diagnostic de performance énergétique, le DPE, et en tirent les conséquences pour définir la « *rénovation énergétique performante* » ;

- ensuite, les articles 40 à 42 visent à inciter ou obliger les propriétaires occupants et les bailleurs à rénover leurs logements. Est créé un audit énergétique lors de la vente des maisons individuelles, qui indiquera le montant des travaux à réaliser. Sont également instaurées des interdictions d'augmenter les loyers ou de louer les logements les plus énergivores ;

- le troisième volet, soit les articles 43 et 43 *quater*, cherche à restructurer le service public de la performance énergétique de l'habitat, le SPPEH, et à créer un accompagnement pour les ménages en application du rapport d'Oliver Sichel. En outre, un prêt avance mutation garanti par l'État est mis en place pour permettre aux ménages n'ayant pas accès au crédit bancaire de pouvoir financer la rénovation de leur logement ;

- enfin, les derniers articles rassemblent des évolutions du droit de la copropriété et de la construction dont la principale est la création d'un plan pluriannuel de travaux.

**Mais ce projet de loi marque un recul par rapport à la SNBC et est déséquilibré entre les nouvelles obligations et l'absence d'accompagnement.**

Beaucoup, y compris des industriels, ont dénoncé un recul. La définition de la rénovation performante qui est proposée est en retrait par rapport à l'objectif de neutralité carbone d'ici à 2050 fixé par la SNBC en laissant penser que les logements de classe C permettront d'y parvenir. En outre, le Gouvernement instaure de nouvelles obligations sans donner aux Français les moyens de réussir la transition énergétique. Alors que, depuis 2018, la Réduction de loyer de solidarité (RLS) prive chaque année les bailleurs sociaux de 1,3 milliard d'euros, le projet de loi les oblige à rénover des centaines de milliers de logements pour plusieurs milliards d'euros.

Seulement 500 millions d'euros sur deux ans ont été alloués par le plan de relance. Elle constate que le montant alloué à MaPrimeRénov' est, quant à lui, inférieur à celui qui était prévu pour l'ancien dispositif fiscal, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

### **C. ÊTRE PLUS AMBITIEUX, SOLIDAIRES ET PRAGMATIQUES**

La commission, sur proposition de son rapporteur Dominique Estrosi Sassone (Les Républicains - Alpes-Maritimes), a adopté plusieurs amendements suivant trois principes :

#### **1 - Rehausser l'ambition**

L'ambition, c'est retenir une **définition cohérente de la rénovation performante reposant sur les classes A et B et prendre en compte la classe D** car en 2050 le parc devra être essentiellement constitué de logements A et B et minoritairement C, sauf exception. C'est consolider l'objectif d'une rénovation du parc de logements aux normes BBC à l'horizon 2050 et étendre les pouvoirs du législateur en matière programmatique, dans le cadre de la « loi quinquennale » prévue d'ici 2023. Concernant les logements de classe D, un audit énergétique sera imposé en 2030 et ils deviendront indécents en 2048. **Il s'agit aussi de clarifier les missions du SPPEH et de garantir ses ressources, mais aussi de s'assurer que les accompagnateurs seront bien des professionnels compétents, agréés, indépendants et impartiaux.** Leur mission est ciblée sur les rénovations énergétiques performantes ou globales les plus importantes d'un montant d'au moins 5 000 euros, comme le préconise le rapport Sichel.

#### **2 - Garantir une transition énergétique solidaire**

Le souci des plus modestes, c'est **garantir un reste à charge minimal et rendre possible la gratuité des accompagnateurs Sichel** car on ne doit pas, à force d'obligations nouvelles, créer des « *Gilets jaunes* » du logement. Les aides doivent rester attribuées en fonction des revenus et pas seulement de la performance de la rénovation comme en Allemagne où les plus aisés en captent la plus grande part. La commission a aussi décidé d'accélérer l'application de l'interdiction d'augmenter les loyers des passoires thermiques dès la publication de la loi et de transmettre les données issues des DPE aux associations qui luttent contre la précarité énergétique. C'est enfin rétablir **le taux de TVA à 5,5 % sur les travaux de rénovation énergétique dans le logement social**, comme avant 2018 et la RLS.

#### **3 - Accompagner tous les Français**

La commission a voulu **assurer l'accès de tous les Français aux aides selon leurs ressources et l'équilibre entre les nouvelles obligations et le besoin d'accompagnement.** Elle a demandé une **simplification** face à la multiplication des audits et diagnostics, invitant le Gouvernement à créer **des documents unifiés.** Dans les copropriétés, le diagnostic technique

global (DTG), et le plan pluriannuel de travaux (PPT) sont replacés dans un parcours logique et la **portabilité du fonds travaux est instaurée** entre vendeurs et acquéreurs afin de constituer une vraie épargne collective pour préparer les gros travaux de rénovation.

Concernant les interdictions de louer, tout en maintenant le calendrier exigeant pour les passoires thermiques, elle a adopté **une vision pragmatique en retenant la date de 2040 pour les logements E**. Elle a introduit des **exceptions, à la demande de la commission de la culture pour la protection du patrimoine**, si les meilleurs niveaux ne peuvent pas être atteints.

La commission souhaite, enfin, donner des **outils aux bailleurs pour réussir la transition**. Elle a créé un congé pour travaux d'économie d'énergie. Elle a élargi le « Denormandie dans l'ancien » ou permis une exception à l'encadrement des loyers dès lors que des passoires thermiques font l'objet d'une rénovation performante. Elle a également décidé de doubler le déficit foncier en cas de travaux d'économie d'énergie.

## **VI. LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS : INSUFFLER AMBITION ET DIFFÉRENCIATION À UN TEXTE CENTRALISATEUR COMPORTANT D'IMPORTANTS ANGLES MORTS - (Jean-Baptiste Blanc, rapporteur)**

Délégué à la commission des affaires économiques et son rapporteur Jean-Baptiste Blanc (Les Républicains - Vaucluse), le chapitre relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols traduit, avec des adaptations notables, les recommandations de la Convention citoyenne pour le climat. Sensiblement réécrit à l'Assemblée nationale, **ce volet allie désormais des mesures très structurantes et d'autres plus anecdotiques**. Parmi les dispositions importantes figurent :

- une **trajectoire ambitieuse de réduction du rythme de l'artificialisation en deux étapes** (- 50 % d'ici 2031, rythme nul d'ici 2050), fixée et déclinée au niveau régional, que les documents locaux (SCoT, PLU, cartes communales) devront rapidement intégrer ;

- une **interdiction de l'implantation de nouvelles surfaces commerciales** de plus de 10 000 m<sup>2</sup> de surface de vente sur des terres non artificialisées, et un encadrement plus strict de celles sous ce seuil, qui peuvent être autorisées à certaines conditions (notamment pour des secteurs identifiés dans les SCoT ou en opération de revitalisation territoriale).

- des dispositions disparates, principalement relatives au **contenu, aux outils et à l'évaluation des documents d'urbanisme**, pour la plupart insérées à l'Assemblée nationale.

Le projet de loi affiche **d'ambitieux objectifs de réduction de l'artificialisation**, qui proposent une réelle rupture avec les dynamiques passées et prolongent les efforts de sobriété foncière conduits par les collectivités territoriales depuis le début des années 2000. Il apporte des avancées attendues, concernant notamment les friches ou l'intégration des enjeux logistiques.

Ces objectifs sont toutefois **desservis par une méthode centralisatrice**, de **nombreuses obligations sans réelle plus-value** et de véritables **angles morts** :

- le texte traduit une volonté centralisatrice de la politique d'urbanisme, avec un **État « répartiteur » des droits à construire** et des collectivités reléguées au rang d'exécutants. Cette approche centralisée et uniforme **va à rebours des intentions du projet de loi « 4D »**, qui entend porter une ambition de décentralisation et de différenciation. **Elle manque de réalisme et d'efficacité.**

- la plupart des mesures du texte relèvent plutôt de compléments ou d'ajustements, voire de **dispositions cosmétiques**, que de changements structurants. Dans le même temps, le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont **souvent adopté une approche coercitive, fondée sur des obligations dont la plus-value réelle est souvent incertaine**, telles de nombreuses études préalables ou des obligations redditionnelles qui semblent apporter davantage de complexité que d'avancées réelles.

- enfin, des **aspects pourtant centraux de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols sont à l'évidence absents du projet de loi**. Aucun accompagnement financier ou opérationnel n'est prévu, alors que les impacts sur les budgets publics seront conséquents. La renaturation et la compensation sont à peine évoquées, bien que la philosophie du texte se base sur l'artificialisation « nette ». Enfin, les mesures de simplification du droit de l'urbanisme sont inexistantes.

En conséquence, **la commission a souhaité insuffler au texte une approche différenciée, opérationnelle, simplificatrice et innovante.**

### *1 - Différencier*

- À l'initiative de son rapporteur, la commission a souhaité remplacer l'approche centralisée et uniforme par une approche différenciée et territorialisée. Elle a **replacé le SRADDET dans son rôle d'orientation générale, pour confier la territorialisation des efforts aux SCoT.**

- Pour la traduction des objectifs de réduction de l'artificialisation, la commission a souhaité affirmer clairement, dans la loi, que les cibles fixées par les SCoT, territorialisées, **tiendront compte de la conciliation des spécificités locales**.

- En matière de dérogations aux plans locaux d'urbanisme, la commission a souhaité **maintenir le rôle du maire et la portée normative du PLU**, pour ne pas affaiblir la planification locale.

- La commission a **rejeté l'idée d'une centralisation du pouvoir de décision en matière d'autorisation des dérogations au « moratoire »** sur les surfaces commerciales, et a rendu aux commissions départementales (CDAC) cette compétence.

## *2 - Rendre plus opérationnel*

- Les **délais ont été assouplis quand nécessaire**, par exemple allongés de deux ans pour la mise en place des observatoires locaux de l'habitat et du foncier, ou encore portés à trois ans pour la périodicité du rapport sur l'artificialisation.

- La commission a apporté des **articulations qui reflètent l'expérience de terrain des élus locaux**. Elle a permis que la **densification** de « dents creuses » ne soit pas comptabilisée comme de l'artificialisation. Elle a aussi exclu les opérations de réhabilitation de l'existant de l'application du coefficient obligatoire de pleine terre ou de surfaces végétalisées.

- Elle a **favorisé la stabilité des documents existants et le respect de leur cycle de vie**, par exemple en excluant les zones à urbaniser déjà délimitées des nouvelles exigences, ou en s'assurant que les évolutions des SCoT seront bien prises en compte dans l'examen des dérogations en matière de « moratoire » sur les surfaces commerciales.

- À l'initiative du rapporteur, la commission a introduit une **définition plus opérationnelle des sols artificialisés**, afin d'améliorer la prise en main concrète par les acteurs locaux.

## *3 - Aller plus loin dans l'ambition*

- La commission a **renforcé la logique de bilan des documents d'urbanisme**, en particulier les cartes communales, qui seront soumises à bilan périodique, et les SCoT. La politique nationale de lutte contre l'artificialisation fera aussi l'objet d'une **évaluation** triennale.

- Le champ d'action des **établissements publics fonciers**, levier important de recyclage foncier, et les possibilités de mise en œuvre **d'opérations de revitalisation de territoire**, qui contribuent au renouvellement urbain, ont été étendus.

- Tous les maires pourront **soumettre un « petit » projet commercial à autorisation d'exploitation commerciale** lorsqu'il soulève des préoccupations, y compris environnementales.

- La commission a prévu une meilleure intégration des enjeux de **logistique** dans les SRADDET.

- Elle s'est enfin engagée à déposer au stade de la séance un amendement soumettant, sous certaines conditions, **les entrepôts de logistique à autorisation des CDAC**.

#### *4 - Simplifier et innover*

- La commission a adopté, sur proposition du rapporteur, des **dispositifs innovants** afin d'accélérer les **projets menés sur des friches**, comme un **certificat de projet** et des « **bonus réglementaires** » spécifiques. Elle a également proposé une expérimentation visant à **alléger les procédures d'autorisation** pour aller à l'essentiel en matière de rénovation et de **réhabilitation**.

- Elle a proposé un cadre pour des initiatives locales visant l'intégration de la nature en ville, les « **permis de végétaliser** ».

- Enfin, elle a **supprimé certaines dispositions à l'impact négligeable**, ou dont l'application promettait davantage de **complexité** que de bénéfices.

### **VII. SE NOURRIR - ACCENTUER LA DURABILITÉ DE NOTRE ALIMENTATION, C'EST LUTTER AVANT TOUT POUR LA RENDRE PLUS LOCALE ET PLUS SOUVERAINE - (Anne-Catherine Loisier, rapporteure)**

Sur le volet « Se nourrir », la commission et sa rapporteure Anne-Catherine Loisier ont estimé que le Gouvernement semblait avoir préféré la facilité d'un texte médiatique, qui ne comporte que peu de mesures prescriptives, mais au fort potentiel symbolique, à la complexité du sujet agricole et alimentaire. Le contenu du texte ne permet ni de relever les défis environnementaux en matière alimentaire ni de répondre aux attentes des consommateurs et des agriculteurs.

De façon plus générale, la commission a regretté que le projet de loi, refusant de réfléchir à la mise en place d'une politique alimentaire plus ambitieuse, plus locale donc plus durable, se contente de fusionner au sein d'une stratégie des plans préexistants (article 61) ou de s'assurer de la bonne coordination du plan stratégique national, élaboré dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), avec d'autres stratégies environnementales (article 65).



Pour aller plus loin, la commission a souhaité rehausser l'ambition du texte sur le volet agricole en suivant 4 axes :

**1. Promouvoir une alimentation plus souveraine** : elle a proposé d'enrichir la stratégie nationale proposée à l'article 61 par un programme pour la sauvegarde et la reconquête de notre souveraineté alimentaire, permettant d'allier objectifs environnementaux, sociaux et économiques dans une optique de développement durable de notre modèle alimentaire. Elle a, en outre, consolidé les démarches engagées en vue de lutter efficacement contre la déforestation importée, en y associant les entreprises les plus concernées (64 *ter*) ;

**2. Promouvoir une alimentation plus locale** : elle a inclus dans la liste des produits à valoriser dans la restauration collective les produits locaux et issus de circuits courts, notamment des projets alimentaires territoriaux, ainsi que les démarches environnementales et qualitatives vertueuses, certifiées par un tiers indépendant, le tout sous le contrôle du ministre de l'agriculture (article 60). Elle a également appelé à considérablement renforcer le cadre juridique applicable aux projets alimentaires territoriaux pour en faire un véritable outil, au service d'une alimentation plus locale (article 61 *bis*) ;

**3. Promouvoir un volet social en permettant à tous les Français d'être informés de l'origine des produits alimentaires qu'ils achètent (nouvel article 66 *ter* A, à l'initiative de la rapporteure) et d'accéder à des produits sous signes de qualité** : à cet égard, elle a inscrit dans la loi le principe de la création d'un chèque alimentaire et nutritionnel (article 60 *bis*), conformément à la proposition de la Convention citoyenne. Le Gouvernement s'y est engagé : pourquoi en retarder la mise en œuvre ? ;

**4. Recalibrer le projet de loi pour davantage accompagner les transitions culturelles plutôt que les imposer de manière punitive** : elle appelle à la mise en place d'un **plan Eco'Azot (article 62)**, sur le modèle du plan Eco'phyto, associant toutes les parties prenantes, afin de promouvoir des solutions d'accompagnement des agriculteurs dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à l'utilisation d'engrais azotés - à défaut de réussite, la redevance pourra entrer en vigueur, mais **uniquement au niveau européen**.

Sur les quatre volets du texte transmis par l'Assemblée nationale, la commission a estimé qu'un intéressant travail a été réalisé pour **éviter les pratiques trompeuses à l'égard du consommateur sur les labels**, notamment le label commerce équitable (article 66). Une définition précise des labels privés est de nature à permettre d'éviter la profusion de ces derniers sans encadrement (article 66 *bis*). La commission a simplement voulu clarifier les dispositifs proposés.

**Sur la partie relative à la restauration collective**, la commission a estimé que les articles proposés participent d'une logique d'éviction des collectivités territoriales du processus de politique alimentaire. Au contraire, elle estime que **les élus locaux sont des acteurs de premier plan pour favoriser une politique alimentaire plus locale, et par là même, plus durable**. Elle a donc supprimé les contraintes trop fortes qui revenaient sur la libre administration des collectivités territoriales, notamment sur la tarification scolaire (article 59 *ter*). S'agissant du cas spécifique des menus végétariens, elle a validé la position proposée par l'Assemblée nationale, tout en recommandant un **prolongement de l'expérimentation en cours d'un menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire plutôt que sa généralisation, faute de données évaluatives suffisantes à ce stade**. Elle a ainsi veillé à ce qu'un **impératif de qualité des approvisionnements soit suivi par les gestionnaires** dans les expérimentations sur les menus végétariens en restauration scolaire (article 59).

**La solution proposée pour réduire les émissions de gaz à effet de serre liées à l'utilisation d'engrais azotés par l'amont agricole n'est pas apparue satisfaisante à la commission** : donner deux ans aux agriculteurs pour se conformer à une trajectoire sous peine de mettre en place une redevance spécifique, c'est un ultimatum punitif (articles 62 et 63). La commission propose, à l'inverse, de sortir de cette logique mortifère, n'aboutissant qu'à une hausse des charges pour les agriculteurs et, partant, à un accroissement induit des importations de denrées alimentaires ne respectant pas les normes en matière d'engrais fixées en France, pour proposer une logique plus opérationnelle d'accompagnement des agriculteurs dans les transitions culturelles.

## **VIII. FORÊTS ET AIRES PROTÉGÉES : POUR UNE GESTION DURABLE ET MULTIFONCTIONNELLE DES FORÊTS - (Anne-Catherine Loisier, rapporteure)**

### **A. OPTIMISER LE RÔLE DE PUIITS DE CARBONE ET AMÉLIORER LA RÉSILIENCE DES FORÊTS FACE AU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE**

Les propositions de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) sur la forêt ayant pour la plupart été filtrées par le Gouvernement, **la forêt était presque absente du texte initial**. **Les interactions entre forêt et dérèglement climatique sont pourtant nombreuses, et jouent dans les deux sens** :

- en un sens, **la forêt atténue le dérèglement climatique** en absorbant chaque année en France plus de 11 % de nos émissions de gaz à effet de serre. Elle freine l'évaporation de l'eau, préserve de la chaleur et constitue un réservoir essentiel de biodiversité : à ce titre, elle contribue à la résilience face aux effets du dérèglement climatique ;

- dans l'autre sens, **le dérèglement climatique menace la forêt dans son existence même**. Ces dernières années, elle a subi de plein fouet les premiers effets du dérèglement climatique : les sécheresses ont affaibli ses « défenses immunitaires » et elle n'a pu ensuite résister aux attaques de parasites ; le risque incendie menace maintenant des régions où il était encore hier inimaginable.

**La commission des affaires économiques du Sénat et sa rapporteure sur ce volet Anne-Catherine Loisier, ont eu pour fil conducteur dans leurs travaux la promotion d'une gestion durable et multifonctionnelle des forêts. Cela consiste à essayer, autant que possible, de concilier les objectifs environnementaux, sociaux et économiques. Il faut par exemple pouvoir prélever du bois pour séquestrer du carbone et ainsi répondre à l'objectif de la RE2020 d'une augmentation des matériaux biosourcés dans la construction ; dans le même temps, il faut rétribuer les pratiques sylvicoles plus durables et leurs externalités positives pour la résilience des écosystèmes forestiers.**

**La commission a ainsi repris les ajouts de l'Assemblée, les a complétés et a rehaussé leur ambition :**

- en consacrant explicitement l'objectif de **préservation des sols forestiers, abris pour la biodiversité et réservoirs de carbone (article 19 bis D) ;**

- en encourageant les projets en forêt éligibles au label « **Bas Carbone** », **pour rétribuer les pratiques sylvicoles plus vertueuses (article 19 bis D) ;**

- en obligeant les petits propriétaires forestiers adhérant à un code des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS), de faire agréer un **programme des coupes et travaux, présentant des garanties plus sérieuses de gestion durable (article 19 bis EA) ;**

- en incitant à la **transformation du bois d'œuvre sur le territoire de l'Union européenne afin d'optimiser le bénéfice de son stockage de carbone (article 19 bis EB) ;**

- en adoptant sans modification **l'adaptation du programme national de la forêt et du bois (PNFB) à la Feuille de route sur le dérèglement climatique : datant de 2016, le PNFB prescrit de fortes récoltes de bois alors que certaines régions ont déjà subi de nombreuses coupes sanitaires (article 19 bis F).**

## **B. RENFORCER LA DIMENSION QUALITATIVE DE LA STRATÉGIE NATIONALE DES AIRES PROTÉGÉES**

**La stratégie nationale des aires protégées ambitionne de classer 30 % du territoire en aires protégées et 10 % sous protection forte d'ici 2030.** Afin de rendre plus opérationnelle une stratégie à ce stade très quantitative, la commission a proposé d'en accentuer la dimension qualitative :

- Les espaces naturels, notamment de montagne ou de forêt, jouent un rôle d'équilibre territorial, avec à la clé de nombreux emplois ruraux. Il ne faudrait pas qu'une forme de « mise sous cloche » de ces espaces freine le développement d'activités bien souvent conciliables avec leur protection. **C'est pourquoi la commission a proposé d'ancrer dans la loi la compatibilité de la « protection forte » à la française avec les activités humaines, pour autant qu'elles ne dégradent pas l'environnement, les paysages et la biodiversité.**

- La mise sous protection forte de 10 % du territoire interroge alors que sur les dix dernières années, nous sommes parvenus seulement à 1,76 %. La stratégie aires protégées est d'abord quantitative et les moyens de gestion et de contrôle manquent souvent. À ce titre, la commission a proposé **d'étendre l'encouragement aux projets éligibles au label « Bas Carbone » à l'ensemble des aires protégées, afin d'accroître leur financement sans dépense supplémentaire pour l'État.**

- Les effets d'une mise sous protection forte ou de la pleine naturalité sur la résilience des écosystèmes sont incertains, à l'heure où le dérèglement climatique fait évaluer les risques à une vitesse inédite (incendie en l'absence de débroussaillage, dégâts de gibier sur les plants). La commission des affaires économiques, voulant s'assurer que réduire l'empreinte de l'homme sur les espaces naturels ne conduira pas à livrer la nature à elle-même, a **proposé une évaluation systématique, avant chaque classement sous protection forte, de l'impact de ce classement sur la vulnérabilité des écosystèmes au dérèglement climatique.**

## **CHAPITRE I – POUR UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE AMBITIEUSE, CRÉATRICE DE VALEUR ET D’EMPLOIS**

### **I. LA TRANSITION VERS UNE ÉCONOMIE SOBRE EN CARBONE EST UNE NÉCESSITÉ POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES**

#### **A. LA TRANSITION N’EST PAS UNE OPTION**

##### **1. Le dérèglement climatique dessine pour les générations futures des difficultés inédites**

Sans une action volontariste, pour la première fois depuis les débuts de l’ère industrielle, une détérioration durable des conditions de vie se profile en France et dans le monde. 9 des 10 années les plus chaudes jamais enregistrées en France l’ont été au XXI<sup>e</sup> siècle. Ces moyennes ne reflètent pas les hausses de l’amplitude des températures – vagues de chaleur prolongées, épisodes de gel comme celui d’avril 2021 – et de l’instabilité météorologique – hausse des précipitations et de la violence des tempêtes – qui se traduiront par des destructions de richesses, notamment dans le secteur agricole, et plus généralement par des pertes de bien-être.

Pour la commission des affaires économiques du Sénat, cet horizon n’est acceptable ni éthiquement, ni socialement. Éthiquement, les générations actuelles se rendraient coupables d’une injustice incalculable à l’égard des générations futures. Socialement, des contestations de plus en plus violentes, que les crises des « Bonnets rouges » et des « Gilets jaunes » ne font que préfigurer, sont à craindre.

##### **2. Au regard de l’urgence, il faut se focaliser en priorité sur les mesures avec le plus fort impact sur le climat**

C’est dès aujourd’hui et avec force qu’il faut s’engager dans la transition écologique. Le coût exorbitant du dérèglement climatique incite à l’action : plus rapide et plus efficace est l’action, et moins la facture laissée par le dérèglement climatique sera élevée. En effet, la fenêtre d’opportunité se réduit chaque année parce que la concentration de GES dans l’atmosphère est irréversible : 60 % du gaz demeure dans l’atmosphère après 100 ans, 20 % après 1 000 ans et 10 % après 10 000 ans.

Un compte à rebours climatique est lancé, et la prochaine décennie sera décisive. La hausse de la température moyenne mondiale par rapport au niveau préindustriel est déjà supérieure à 1 °C. Au rythme actuel des émissions mondiales de GES, la hausse pourrait être de 2°C dès 2050 et, selon Météo France, une hausse de 4 °C d’ici 2100 n’est pas à exclure.

Nous sommes sur une ligne de crête parce que malgré cette urgence, il faut aussi agir avec discernement : les décisions d'aujourd'hui auront un impact demain, et des investissements à horizon 20 ou 30 ans peuvent enfermer durablement dans des solutions technologiques inefficaces. Cela implique de s'extraire des solutions court-termistes ou d'affichage et de construire de véritables filières.

***B. LES OBJECTIFS DE DÉCARBONATION DE L'ÉCONOMIE ONT EN CONSÉQUENCE ÉTÉ RELEVÉS À JUSTE TITRE AUX NIVEAUX NATIONAL, EUROPÉEN ET MONDIAL***

**1. L'Accord de Paris adopté en 2015 a donné un cadre multilatéral à l'atténuation du dérèglement climatique**

L'Accord de Paris (COP 21) est un traité international juridiquement contraignant, qui assujettit les États parties à une obligation de résultats (limitation du réchauffement climatique à un niveau bien inférieur à 2 °C, de préférence proche de 1,5 °C, par rapport au niveau préindustriel).

Pour atteindre cet objectif, il revient aux États de proposer et d'actualiser tous les cinq ans des plans d'action climatique, appelés contributions nationales déterminées (NDC). La COP 26 devant se dérouler à la fin de l'année 2021 doit permettre pour la première fois de réviser à la hausse les NDC et constitue à ce titre un jalon important dans l'application de l'Accord de Paris.

Si la France ne contribue qu'à 1 % des émissions de gaz à effet de serre (près de 2 %, si on intègre les émissions importées), son poids dans le devenir de l'action climatique internationale est en réalité bien plus grand. Elle doit respecter scrupuleusement ses engagements pour montrer l'exemple et se doter d'une capacité d'entraînement, sans quoi elle affaiblirait grandement la portée de l'Accord de Paris qu'elle a contribué, plus que n'importe quel autre pays, à établir.

**2. La France s'est engagée avec la loi « Énergie - Climat » de 2019 à baisser de 40 % ses émissions en 2030 pour atteindre la « neutralité carbone » en 2050**

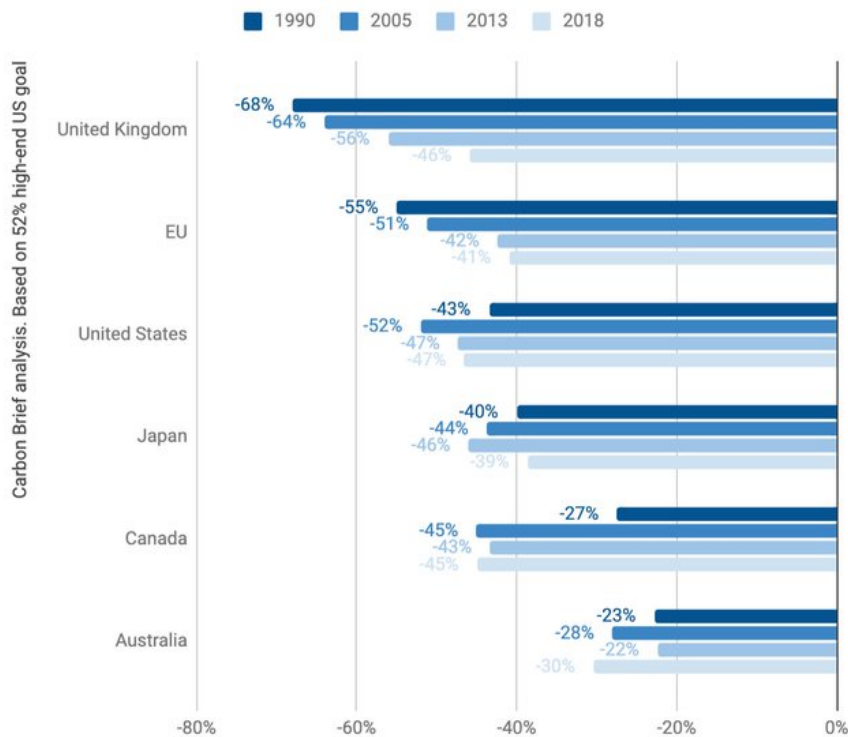
Les grandes puissances rivalisent de cibles de diminution des émissions de GES en 2030, toutes plus ambitieuses les unes que les autres.

État	Baisse des émissions de GES	Par rapport à
Canada	45 %	2005
États-Unis	52 %	2005
<u>France</u>	<u>40 %</u>	<u>1990</u>
Japon	46 %	2013
Royaume-Uni	68 %	1990
UE	55 %	1990

Source : commission des affaires économiques du Sénat

### Who has the most ambitious new climate target? That all depends on how you measure it...

Targets for 2030, %, relative to different base years



Source : Simon Evans, Carbon Brief : <https://twitter.com/DrSimEvans/status/1385222058402004992?s=20>

La France a défini ses engagements en plusieurs étapes. Un premier objectif de réduction de 75 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2050 par rapport à 1990 (division par 4) a été introduit en 2015 par la loi « Transition énergétique pour la croissance verte ». La cible a été rehaussée en 2019 par la loi « Énergie-Climat » pour viser la neutralité carbone en 2050 (division par plus de 6).

La stratégie nationale bas carbone (SNBC) et, pour le secteur de l'énergie, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), constituent la feuille de route pour atteindre cette cible. La SNBC établit notamment une cible intermédiaire de - 40 % d'émissions de GES en 2030. Un Haut Conseil pour le climat (HCC) a été institué en 2019 pour rendre un avis annuel sur les émissions de la France et évaluer la conformité des « budgets climat » quadriennaux du Gouvernement à la trajectoire fixée par la SNBC.

Après l'adoption du paquet « Énergie-Climat » en 2014, l'Union européenne s'apprête à se doter dans son règlement sur le climat d'un objectif de - 55 % d'émissions à l'échelle européenne en 2030 par rapport à 1990. Ce relèvement était au cœur de la politique européenne de la France, mais l'obligera à réduire de 43 à 50 % ses émissions de GES en 2030, soit une cible plus ambitieuse encore que dans la SNBC.

***C. LE PROJET DE LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE », EN CONTRIBUTANT À LA BAISSÉ SOUHAITÉE DE 40 % DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE EN 2030, S'INSCRIT DANS LA DYNAMIQUE POSITIVE DES DERNIÈRES ANNÉES***

**1. La France se distingue déjà au sein des économies développées par de faibles émissions de gaz à effet de serre notamment grâce à son parc nucléaire**

La France se caractérise par une intensité carbonique structurellement plus faible qu'ailleurs, héritage heureux de choix industriels patiemment construits, et notamment de son programme nucléaire ; en outre, résultat de nos efforts récents, les émissions totales de CO<sub>2</sub> en France sont passées de 539 mégatonnes en 2000 à 448 mégatonnes en 2015, malgré une population et une croissance économique en hausse. Grâce en particulier à son parc nucléaire, la France émet aujourd'hui environ 5 t/hab, soit la plus faible quantité de CO<sub>2</sub>/habitant du G7 et près de deux fois moins que les 9 t/hab en Allemagne.

En plus d'être propre, l'électricité française est peu onéreuse : 0,18 €/KWh contre 0,21 €/KWh au sein de l'Union européenne et 0,31 €/KWh en Allemagne. C'est l'un de nos principaux postes d'exportation vers nos voisins européens.



Toute action en matière de climat est à resituer par rapport à ces avantages comparatifs de la France dans la lutte contre le dérèglement climatique, qu'il faut préserver.

## **2. La transition écologique est une priorité identifiée depuis de nombreuses années en France, singulièrement par le Sénat**

Le texte de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) arrive dans un contexte où la transition écologique est depuis longtemps une priorité des politiques publiques. Il n'est ni le premier, ni le dernier texte examiné en France sur le dérèglement climatique.

Toutes les lois sont amenées à devenir des « lois climat » : un grand nombre d'entre elles comportent désormais un volet environnemental et la prise en compte de cette dimension dans les études d'impact est de plus en plus satisfaisante. Surtout, depuis les lois « Grenelle I » et « Grenelle II » de 2009 et 2010, les textes spécifiquement consacrés à la transition écologique sont de plus en plus fréquents. Dans la lignée de la loi « Transition écologique pour une croissance verte », deux textes importants, la loi « Énergie-climat » (2019) et la loi « Économie circulaire » (2020) sont encore en cours d'application.

## **II. L'OPPOSITION ENTRE L'ÉCONOMIE ET L'ENVIRONNEMENT EST UN CONTRESENS**

### ***A. LE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE ET LA DESTRUCTION DE LA BIODIVERSITÉ SONT DES DANGERS MAJEURS POUR L'ÉCONOMIE***

#### **1. La multiplication d'événements climatiques extrêmes met en péril le développement et risque d'entraîner des mouvements migratoires incontrôlés, sources potentielles de conflits**

Les effets régionalement différenciés du dérèglement climatique risquent de compromettre le développement économique et de freiner la convergence à l'œuvre actuellement. Au niveau mondial et singulièrement au sud de la Méditerranée, les pays les moins avancés ou en voie de développement, qui émettent pourtant moins, seront les premières victimes, aussi bien humainement qu'économiquement.

Les frictions sociales et les tensions internationales pourraient en conséquence augmenter. Le rapport « *Global Trends* » du *National Intelligence Council* - le « rapport de la CIA » qui avait anticipé un risque de pandémie dans la décennie 2020 - prédit même une hausse des actes de terrorisme

consécutives à plus d'insécurité alimentaire ou à plus d'exposition aux risques naturels.

Les pays riches n'échapperont donc pas aux répercussions du dérèglement climatique au motif qu'ils bénéficient d'un climat tempéré ou qu'ils seraient mieux préservés des événements climatiques extrêmes. Les problématiques des pays pauvres seront aussi celles des pays riches, comme en atteste l'actualité grandissante de la notion de « réfugié climatique » et l'augmentation prévisible des flux de ces réfugiés.

## **2. Une « sixième extinction de masse » aurait des répercussions humaines et financières incommensurables, comme le montre la pandémie de Covid - 19**

La pandémie qui a éclaté en 2020 met en lumière le risque vital que fait courir le déclin de la biodiversité pour l'humanité. En effet, la Covid-19 est une zoonose, une maladie causée par un agent pathogène transmis de l'animal à l'homme. Or, les travaux de l'Ipbes (plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les écosystèmes), le « Giec de la biodiversité », tendent à montrer que le franchissement de la barrière des espèces est facilité par la dégradation des écosystèmes.

Si les bénéfices économiques liés à la biodiversité sont majeurs, les financements alloués à sa protection sont insuffisants, notamment en raison de la « tragédie des biens communs » : tout le monde profite de façon diffuse de ces réservoirs inépuisables d'aménités, mais personne n'est prêt à en assumer directement le coût. Le coût économique et financier exorbitant de la crise liée à la Covid-19 pourrait toutefois permettre une prise de conscience de la contribution des écosystèmes et de la biodiversité à la résilience de nos sociétés.

## ***B. LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE NE SE FERA PAS SANS LE DYNAMISME DES CONSOMMATEURS ET DES ENTREPRISES, QUI EN SONT LES ACTEURS ESSENTIELS***

### **1. Les modes de consommation des ménages sont au cœur de la transformation de nos économies**

Selon un sondage IFOP de décembre 2020, cinq ans après l'Accord de Paris, 63 % des Français pensent qu'une consommation plus responsable est le principal levier de la transition écologique. Les citoyens se citent eux-mêmes comme acteur le plus efficace pour agir contre le dérèglement climatique, devant l'État ou les entreprises. Cela témoigne de la large

adhésion des Français à la transition écologique, en synergie avec leurs préoccupations pour la qualité de vie, la santé et les économies d'énergie.

L'impact environnemental des achats est désormais intégré aux préférences des consommateurs. L'enjeu de la transition est maintenant de concevoir les mécanismes d'information et d'incitation qui permettent d'orienter les individus vers une consommation plus sobre en carbone, tout en respectant leurs préférences et donc sans renoncer à leur liberté de choix qui se trouve au fondement de nos sociétés libérales. La responsabilité individuelle reste le levier le plus efficace de la transition.

## **2. Responsables de 70 % des émissions de gaz à effet de serre, les entreprises sont à travers l'innovation des acteurs clefs de la transition écologique**

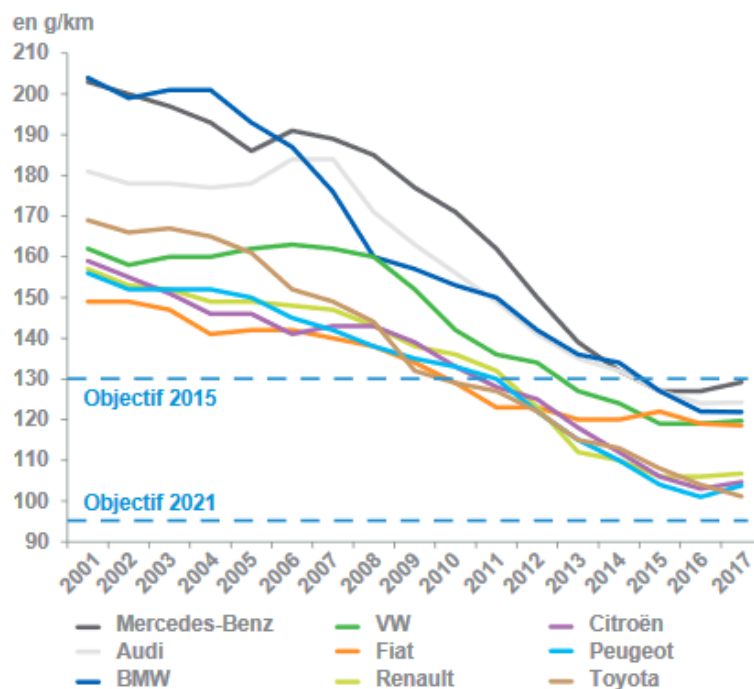
La plupart des activités productives émettent, presque par définition, des gaz à effet de serre, qui ont un impact sur le dérèglement climatique. Toutefois, les entreprises adaptent leur offre à la demande de clients de plus en plus exigeants en matière d'impact environnemental. La responsabilité sociétale et environnementale des entreprises et la finance verte se développent rapidement, et le stock des « actifs échoués », c'est-à-dire des activités devenues non rentables en raison d'un impact environnemental trop négatif, s'accroît.

En outre, par les innovations de procédés et de produits qu'elles commercialisent, les entreprises contribuent à limiter leur empreinte carbone et celle de leurs clients. Ainsi, après quinze ans de progrès techniques, une même voiture émet beaucoup moins de CO<sub>2</sub> (cf. graphique<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> France Stratégie, « Comment faire enfin baisser les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures », note d'analyse n°78, 2019. <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-na78-2019-emissions-voitures-meilhan-20juin-bat.pdf>

**Graphique 2 – Émissions moyennes de CO<sub>2</sub> des voitures neuves en UE et objectifs de réduction pour 2021, par constructeur automobile**



**C. TROP LONGTEMPS, L'EMPREINTE CARBONE DE LA FRANCE NE S'EST AMÉLIORÉE QU'AU PRIX DE LA DÉLOCALISATION DE SES ÉMISSIONS**

**1. Les normes et la fiscalité environnementales ont augmenté les coûts de production en France, où l'environnement est pourtant relativement mieux protégé**

Assez naturellement, la transition écologique s'est traduite en France par l'édiction de normes et taxes destinées à orienter le comportement des acteurs économiques. Cet alourdissement de la fiscalité et de la réglementation verte, sans diminution à due proportion de la taxation de la consommation, du travail et du capital, risque paradoxalement de décourager l'activité économique en France et de favoriser des importations dont l'empreinte carbone est souvent nettement plus élevée que celle d'une production nationale. À l'heure où les décisions de localisation de la production dépendent en grande partie de variables de coût, la réflexion sur les conséquences induites des nouvelles réglementations et taxations doit être conduite avec vigilance. De ce point de vue, un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières tel qu'actuellement discuté au niveau européen est souhaitable, pour limiter les « fuites de carbone » :

- un premier canal de ces fuites vient de la baisse du prix des énergies fossiles sur les marchés mondiaux consécutive à une moindre demande de la France ;

- un second canal de ces fuites tient à la délocalisation d'activités productives au sein de « havres de pollution » où les standards environnementaux sont moins exigeants.

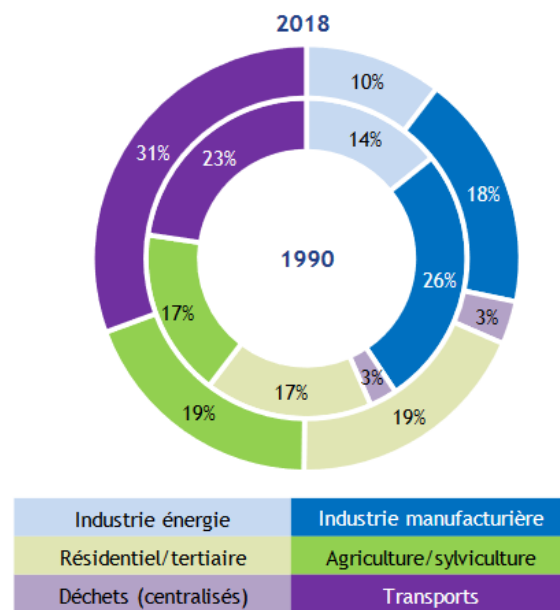
La France et l'UE doivent veiller à ne pas devenir l'« idiot du village global » en s'imposant ce qu'elles n'exigent pas de leurs partenaires commerciaux. À ce titre, la lutte contre les importations agricoles et agroalimentaires doit être une priorité pour réduire l'empreinte environnementale de notre alimentation, renforcer notre souveraineté alimentaire et pérenniser les externalités positives de notre agriculture.

## **2. La réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en France a suivi les délocalisations**

Plus difficile à estimer que les émissions « territoriales », l'empreinte carbone permet de tenir compte des fuites de carbone en incluant aussi les émissions « importées », qu'elles soient liées au mode de production ou à l'acheminement des produits (4 % des émissions mondiales de CO<sub>2</sub> sont liées au transport international). Un rapport du Haut Conseil pour le climat, publié en octobre 2020, estime que près de 42 % de l'empreinte carbone de la France correspond à des émissions importées. Celles-ci augmentent chaque année et devraient bientôt devenir la principale source d'émissions de la France.

Une certaine hypocrisie a eu cours pendant des années, consistant à se féliciter d'une stabilisation de nos émissions de GES, qui avait pour cause notable l'érosion de la base industrielle. Ainsi, le Royaume-Uni et la France, qui ont connu des trajectoires de décarbonation plus rapides que la Pologne ou l'Allemagne sur les deux dernières décennies, ont dans le même temps connu un recul marqué de la part de l'industrie dans leur production. La part des secteurs de l'industrie manufacturière et de l'industrie énergie dans les émissions de CO<sub>2</sub> a diminué en France depuis 1990 (cf. graphique).

### Répartition des émissions de CO2e hors UTCATF en France



UTCATF : utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie.

### 3. Réindustrialiser la France, c'est décarboner la planète

Les importations de soja du Brésil (déforestation importée), de panneaux solaires de Chine (impact environnemental de l'extraction de terres rares) ou de batteries de Pologne (énergie fortement carbonée) contribuent davantage à notre empreinte carbone que si on leur substituait des produits de fabrication française. L'impact des émissions importées extra-européennes provient d'abord des différences de standards, tandis que l'impact des émissions importées européennes provient surtout des volumes en jeu.

La production industrielle est plus émettrice de CO<sub>2</sub> en Allemagne ou en Pologne qu'en France. L'économiste spécialiste du climat Christian de Perthuis note que « *le premier poste des émissions importées provient de nos échanges avec les partenaires européens. Le déficit commercial avec l'Allemagne compte lourdement dans notre empreinte carbone*<sup>1</sup> ».

Une étude du cabinet Deloitte évalue l'amélioration de l'empreinte carbone de la France que permettrait un rééquilibrage de la balance commerciale liée à des relocalisations dans plusieurs filières industrielles (verre plat, PVC, acier, aluminium) à près de 5 millions d'équivalent tonnes de CO<sub>2</sub>, pour une création ou un maintien de 9 600 emplois.

<sup>1</sup> Christian de Perthuis, « Les trois thermomètres de l'action climatique, mode d'emploi », *The Conversation*, 2020. <https://theconversation.com/les-trois-thermomètres-de-l'action-climatique-mode-demploi-129370>

La transition ne se fera pas contre l'industrie, mais avec elle, puisqu'elle fournit des intrants à tous les secteurs de l'économie. Dès lors, le score carbone des produits doit être mesuré en « cycle de vie », sans quoi il conduit à majorer l'impact de l'industrie par rapport aux autres secteurs et celui du « fabriqué en France » par rapport aux autres pays.

**D. LA DÉCROISSANCE N'EST PAS UNE SOLUTION RÉALISTE, À L'INVERSE LA TRANSITION PEUT ÊTRE UN FORMIDABLE GISEMENT DE CROISSANCE ET D'EMPLOIS**

**1. L'idéologie de la décroissance se trompe d'objectif en ciblant les richesses au lieu des pollutions qui y sont parfois associées**

À la différence des réflexions méthodologiques sur les limites des indicateurs de croissance, l'idéologie de la décroissance promeut l'appauvrissement par principe et à tout prix, par l'encadrement voire l'interdiction de certaines activités de production et de consommation. Or, l'objectif de la transition écologique est bien de maintenir voire d'accroître le bien-être, *via* une maximisation des richesses et une minimisation des dommages environnementaux qui en résultent. Concrètement, cela signifie qu'avant d'envisager la sobriété des usages, il faut tenter par tous les moyens possibles d'améliorer l'efficacité énergétique, par exemple à travers l'électrification.

L'approche malthusienne est une illusion qui est, de plus, inacceptable. La crise liée à la Covid-19 donne un aperçu, certes approximatif, de ce que pourrait entraîner une écologie procédant par la restriction des libertés : l'arrêt des activités n'a permis de diminuer que de 6 % les émissions globales de GES en 2020 par rapport à 2019 selon l'Agence internationale de l'énergie et, malgré de nouveaux confinements, les émissions de décembre 2020 ont été supérieures à celles de décembre 2019 ; dans le même temps, l'équivalent de 255 millions d'emplois, notamment de jeunes et de femmes, ont été détruits (Organisation internationale du travail), au moins autant de personnes ont basculé dans l'extrême pauvreté, et les inégalités mondiales ont explosé.

Selon un sondage BVA de septembre 2020, seulement un tiers des Français seraient enclins à baisser leur revenu, dans des proportions pourtant réduites, pour lutter contre le dérèglement climatique. Ce résultat vaut *a fortiori* pour les populations des pays les moins avancés ou en voie de développement : on ne peut pas refuser à ces pays l'accès au développement dont nous avons bénéficié en raison d'un dérèglement climatique dont nous sommes largement responsables. Il faut donc faire autrement.

## **2. La transition écologique est en revanche un levier de croissance durable et d'attractivité des territoires**

C'est donc un nouveau régime de croissance plus sobre en carbone qu'il faut inventer pour montrer la voie d'un développement plus respectueux de la planète. La transition écologique, c'est le choix d'une adaptation du capitalisme et non d'une rupture avec lui.

**La transition a pour but de préserver les ressources naturelles, un capital naturel source de croissance, qui comprend notamment les matières premières. En augmentant le signal-prix de produits qui ont un impact climatique négatif, elle limite à court terme la demande pour des produits carbonés et suscite à long terme de nombreuses innovations et la recherche de substituts moins carbonés, ensuite transposables dans le reste de l'économie.**

Les investissements dans la décarbonation sont profitables d'un point de vue écologique, mais aussi d'un point de vue économique, comme l'a prouvé le recensement, entrepris par la fondation Solar Impulse, de 1 000 initiatives pour le climat économiquement rentables. Le premier levier de cette synergie entre économie et écologie réside dans les économies d'énergie, qui contribuent à la productivité de nos entreprises, à la qualité de nos services publics et au pouvoir d'achat des particuliers. Un second levier repose sur la reconstitution ou la constitution de filières dans des secteurs riches en emplois qualifiés et non délocalisables : rénovation thermique des bâtiments, autoconsommation énergétique, circuits courts, agroforesterie...

### **III. L'IMPULSION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES POUVOIRS PUBLICS SONT NÉCESSAIRES À UNE TRANSITION CRÉATRICE DE VALEUR ET D'EMPLOIS**

#### ***A. DE NOMBREUSES SOLUTIONS POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE EXISTENT, POUR LESQUELLES LA FRANCE A DES ATOUTS***

##### **1. Aux côtés de l'énergie nucléaire et de l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et l'hydrogène bas carbone sont des éléments centraux de notre transition énergétique**

Le catastrophisme ne produit pas de décisions éclairées. La raison doit être réhabilitée comme boussole de l'action en matière climatique ; cela conduit d'abord à exploiter nos atouts dans le bouquet énergétique.

L'énergie d'origine nucléaire, la moins émettrice en GES, repose sur une technologie maîtrisée et à notre portée, dont la France est experte.



Il serait irrationnel de s'en priver pour des motifs qui ne relèvent pas tant de l'écologie que d'une aversion exagérée au risque. Si le Sénat a consenti à réduire dans la PPE la part du nucléaire à 50 % de notre production électrique afin de diversifier nos approvisionnements, objectif lui aussi souhaitable, il a dans sa sagesse repoussé de dix ans l'échéance à laquelle cette cible devrait être atteinte, de 2025 à 2035.

L'électrification de nos usages permettra de tirer pleinement parti de cette électricité d'origine nucléaire pour décarboner notre économie. À titre d'exemple, la production d'hydrogène, qui demande beaucoup d'électricité, est intéressante en France dans la mesure où l'électricité française est faiblement carbonée.

Les énergies renouvelables, dont l'efficacité et la rentabilité sont croissantes, vont prendre une place de plus en plus importante dans notre bouquet énergétique. Or, à ce jour, en raison de leur intermittence, ces sources d'énergie ne peuvent pas se substituer à l'énergie d'origine nucléaire ; elles ne peuvent que la compléter, et ce n'est qu'à terme qu'elles pourront la remplacer.

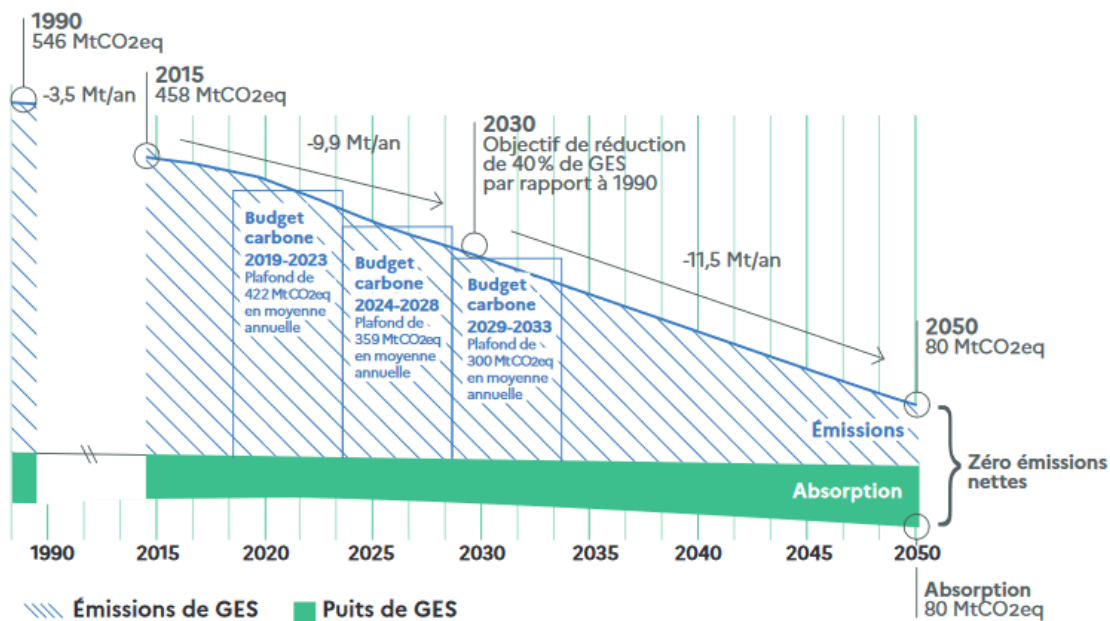
## **2. La France doit rester au plus près de la frontière technologique si elle veut voir émerger sur son territoire les solutions de demain et ainsi rayonner dans le monde**

La France dispose de nombreux atouts pour devenir l'une des premières « puissances écologiques » du monde. Déjà exemplaire dans la décarbonation de son économie, elle ne doit cependant pas s'arrêter en chemin, alors que les États-Unis et la Chine, beaucoup plus émetteurs, s'appêtent à consentir à des investissements colossaux pour rattraper leur retard. Les technologies de pointe en matière de décarbonation risquent d'être développées en priorité dans les pays où les volumes de carbone émis sont les plus importants, au risque d'un décrochage technologique de la France et de l'Europe, similaire à ce qui a eu lieu dans le domaine du numérique. Pour prévenir ce risque, la France doit se doter d'une stratégie scientifique et industrielle audacieuse en matière de décarbonation. En attirant les talents et les capitaux sur son territoire, cette stratégie contribuerait fortement au rayonnement de la France dans le monde.

Le progrès scientifique est le moteur essentiel de la lutte contre le dérèglement climatique. Les effets incrémentaux et à court terme d'une « écologie du quotidien » doivent être mis en regard des immenses retombées des ruptures technologiques à long terme. Ce n'est pas un acte de foi que d'encourager la prise de risque ; au contraire, l'investissement dans les technologies encore en phase de maturation, comme les batteries « vertes », l'hydrogène, le nucléaire du futur ou le stockage de l'énergie relève d'un pari rationnel.

La figure de l'État innovateur est ainsi amenée à s'affirmer au XXI<sup>e</sup> siècle. En particulier, les technologies de capture du carbone pourraient être davantage explorées : leur rôle dans la trajectoire vers la neutralité carbone est en effet faiblement mis en valeur dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC), qui privilégie la baisse des émissions à leur capture (cf. graphique).

**Évolution des émissions et des puits de GES sur le territoire français entre 1990 et 2050 (en MtCO<sub>2</sub>eq). Inventaire CITEPA 2018 et scénario SNBC révisée (neutralité carbone)**



**B. LES POUVOIRS PUBLICS DOIVENT DONNER AUX MÉNAGES ET AUX ENTREPRISES LES MOYENS DE SE TRANSFORMER EN LES ORIENTANT ET EN LES AIDANT**

**1. La transition écologique ne peut être uniquement spontanée, mais doit être guidée par les pouvoirs publics**

Les prix de marché ne reflètent qu'imparfaitement les coûts environnementaux de certaines activités productives, ce qui donne des incitations biaisées aux entreprises (externalités négatives). Les pouvoirs publics doivent apporter un correctif à ce signal erroné par la tarification carbone.

Les pouvoirs publics doivent aussi fixer des cibles ambitieuses pour les entreprises et les ménages, tout en faisant preuve de souplesse dans le choix des moyens pour les atteindre. Certains dommages causés à notre tissu social et productif sont en effet évitables, et résultent d'une transition mal conçue, trop brusque ou peu anticipée. Les pouvoirs publics doivent s'efforcer de les limiter autant que faire se peut par des concertations en amont, qui permettent de définir des trajectoires lisses et sans à-coups.

Par une articulation réfléchie entre la formation initiale et continue et les filières vertes porteuses, les pouvoirs publics peuvent orienter les compétences en amont, et ainsi limiter les reconversions, souvent coûteuses et difficiles, aux seules transformations de l'économie qu'il était impossible d'anticiper. Par le financement d'infrastructures et de services publics de qualité, par exemple un réseau ferroviaire ou postal efficace, ils sont un facilitateur. Par le financement de la recherche, ils catalysent les initiatives privées.

## **2. Une transition ordonnée doit préserver la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages, en compensant les surcoûts aux perdants de cette transition**

La lutte contre le dérèglement climatique est un impératif économique. Le rapport Stern (2006) estimait le « coût de l'inaction climatique » à 5 % du PIB chaque année - et même à 20 % en tenant compte d'effets plus diffus sur la santé et la qualité de vie - ce qui justifie d'importantes dépenses publiques.

Les pouvoirs publics doivent aider entreprises et ménages à accélérer le rythme de la transformation en réduisant la force d'inertie qui résulte notamment des coûts fixes élevés et des routines dans les modes de production et les habitudes de consommation. Sans un appui financier des pouvoirs publics, entreprises et ménages sont prisonniers de cette « dépendance au sentier » qui les retient, malgré eux, dans un modèle non durable.

Le rôle des pouvoirs publics est aussi d'accompagner le processus de destruction créatrice, qui est consubstantiel à la transition écologique, par des financements adéquats. Cela passe par une redistribution et des aides fiscales suffisantes, afin de favoriser les réallocations entre secteurs et les reconversions des salariés.



## **CHAPITRE II - LE PROJET DE LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE » : UNE MÉTHODE INÉDITE ABOUTISSANT À UN TEXTE UTILE, MAIS SOUVENT MAL CALIBRÉ**

### **I. UN TEXTE ISSU D'UNE MÉTHODE ASSOCIANT EXPERTS ET CITOYENS SANS CONNAISSANCE INITIALE PARTICULIÈRE DES DOSSIERS, QUE LE PARLEMENT VA UTILEMENT ENRICHIR**

#### ***A. DANS LA LIGNÉE DU « GRAND DÉBAT NATIONAL », UNE EXPÉRIENCE DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE SOUS CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT***

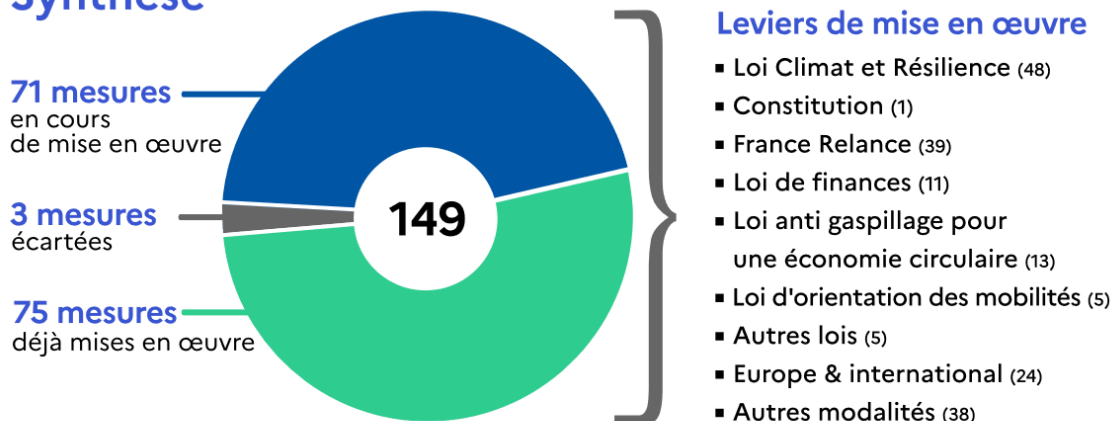
La Convention citoyenne pour le climat (CCC) est d'abord un dispositif de repli après l'impasse de la politique du Gouvernement. La crise des « Gilets jaunes » est née d'un grand écart du Gouvernement : hausse considérable de la fiscalité environnementale d'une part, insuffisance du fléchage de ces recettes vers la transition écologique d'autre part.

Dispositif décidé en avril 2019 par le chef de l'État, la Convention citoyenne pour le climat visait avec le « Grand Débat national » à absoudre le chef de l'État de sa pratique verticale du pouvoir. Force est de constater que le tirage au sort a abouti à une représentation assez équilibrée des Français.

Pourtant, l'acculturation des citoyens tirés au sort semble avoir été biaisée. Ainsi, le principe de « zéro artificialisation nette » des sols aurait été fortement suggéré aux conventionnels par la documentation transmise par le Gouvernement.

Plusieurs dispositions sont des habilitations du Gouvernement à prendre des ordonnances ou correspondent opportunément à d'anciens projets que le Gouvernement n'avait pas réussi à faire voter, comme la réforme du code minier. La codification de la stratégie nationale des aires protégées, qui n'était pas proposée dans les travaux de la CCC, relève de l'agenda international du Gouvernement.

## Synthèse



Note : certaines mesures peuvent avoir plusieurs vecteurs de mise en œuvre

Source : Convention citoyenne pour le climat

### **B. APRÈS CETTE PHASE DE PROPOSITIONS, LE PARLEMENT EST AMENÉ À REPRENDRE L'OUVRAGE AVEC UNE MÉTHODE ÉPROUVÉE D'EXAMEN DES TEXTES**

Enfermé dans la logique du « sans filtre », le Gouvernement a repris formellement certaines propositions de la Convention citoyenne pour le climat, sans en reprendre le contenu, manifestement dans une logique d'affichage.

Le Parlement s'est attaché à entendre l'ensemble des parties prenantes afin d'évaluer l'impact concret des mesures du projet de loi sur le climat. Les auditions de fédérations d'élus locaux, d'organisations professionnelles ou d'associations environnementalistes garantissent le bon équilibre entre réalisme et ambition des propositions. Le débat parlementaire permet à l'intérêt général d'émerger par la confrontation des points de vue ; la navette parlementaire, source de réflexivité, garantit un bon calibrage des mesures.

En outre, le principe représentatif valorise davantage l'expérience et les compétences acquises que le tirage au sort. Le Sénat, contrairement à l'Assemblée qui a créé une commission spéciale a, lui, choisi de s'appuyer sur l'expérience et la mémoire des commissions et de ses rapporteurs sur des textes de loi récents.

## **II. LA FONCTION DE REPRÉSENTATION ET D'INTERMÉDIATION DES ÉLUS, ISSUS DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES, PERMETTRA D'ENRICHIR LE PROJET DE LOI PAR DES RETOURS D'EXPÉRIENCE DE TERRAIN**

Une consultation publique à destination des élus locaux a permis de recueillir près de 1 800 avis sur le site du Sénat. Les travaux de la Convention citoyenne pour le climat se sont poursuivis sans toujours prendre en compte le contexte de crise économique et sociale.

### ***A. LE TEXTE ISSU DE LA CONVENTION CITOYENNE COMPORTE DE NOMBREUSES OBLIGATIONS DANS UN CALENDRIER RESSERRÉ, LOIN DE LA SOUPLESSE ET DU TEMPS QUE RÉCLAMAIENT LES « GILETS JAUNES ».***

La crise des « Gilets jaunes » est née d'un « ras-le-bol fiscal » et de la perception que les pouvoirs publics ne s'engageaient pas avec toute la clarté attendue dans la transition écologique : alignement de la fiscalité du diesel, que le Gouvernement a longtemps voulu avantageuse, sur celle de l'essence ; crédits non proportionnés à l'ambition en matière de rénovation thermique des bâtiments ou de conversion des véhicules...

Alors que la Convention citoyenne pour le climat a été instituée pour l'acceptabilité de la transition, le texte s'inscrit dans une conception de l'écologie restrictive des libertés. L'adoption de nouvelles réglementations voire d'interdictions n'apporte pas la souplesse attendue : si la fiscalité induit des distorsions entre acteurs ou secteurs, les réglementations ou interdictions sont encore plus contraignantes et ont encore moins de logique économique.

Ainsi, la raideur des trajectoires réglementaires en matière de rénovation énergétique ou de désartificialisation des sols menace les petits propriétaires et les communes rurales. La mise en place de zones à faibles émissions (ZFE) dans les métropoles, sans accompagnement par les pouvoirs publics, ne tire pas les leçons des « Gilets jaunes » et risque de creuser les fractures sociales et territoriales.

### ***B. LE PROJET DE LOI « CLIMAT - RÉSILIENCE » N'APPORTE PAS DE SOLUTIONS À LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE DANS LAQUELLE SE TROUVENT NOMBRE DE NOS CONCITOYENS***

La Convention citoyenne pour le climat (CCC) a été convoquée parce que les mesures d'urgence sociale de décembre 2018 n'ont pas suffi à apaiser la colère sociale et territoriale des « Gilets jaunes ». Or, dans le texte, le risque de précarisation et de paupérisation de certaines parties de la population est insuffisamment pris en compte.

Des « Gilets jaunes climatiques » sont victimes de la hausse du prix de l'énergie pour se déplacer ou victimes de la perte de « valeur verte » de leur pavillon qui représente « les économies d'une vie », mais dont le coût de rénovation dépasse leurs possibilités financières.

La décarbonation de l'économie a un coût plus élevé pour les catégories les moins aisées de la population, en raison de la hausse des « dépenses contraintes » (sur le logement, sur le carburant) qu'elle entraîne. Les catégories populaires ont des comportements relativement moins émetteurs que les catégories plus aisées, et leurs émissions sont plus souvent contraintes que liées aux loisirs.

La précision « dans un esprit de justice sociale », qui figure dans la question posée à la CCC, semble avoir été négligée tant le volet social du texte est faible. Or, la lutte pour conjurer la « fin du monde » ne doit pas faire oublier le combat de millions de Français pour la « fin du mois ».

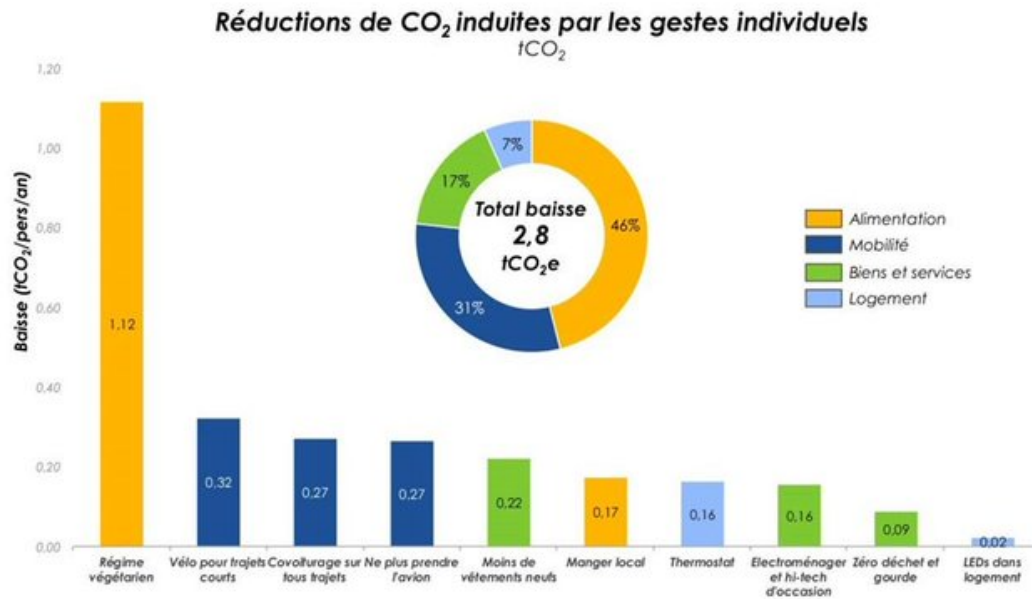
### **III. LE PROJET DE LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE » FAIT REPOSER LA RESPONSABILITÉ DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE SUR LES MÉNAGES, LES ENTREPRISES ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, SANS UN ACCOMPAGNEMENT ADAPTÉ DE L'ÉTAT**

#### ***A. UNE IMMIXTION DANS LES CHOIX INDIVIDUELS QUI N'EST PAS DE NATURE À SUSCITER L'ADHÉSION NÉCESSAIRE DES MÉNAGES***

##### **1. Un dirigisme étatique qui veut contraindre les comportements des ménages plus que les inciter**

La commission estime qu'il est préférable d'orienter plutôt que de contraindre les préférences des consommateurs, en augmentant le pouvoir d'achat et l'information, *via* notamment le développement de la labellisation. L'enquête « *Perils of perception* » d'Ipsos, en avril 2021 montre que les Français surestiment les actions à faible impact carbone, et sous-estiment les plus influentes. Les dispositions du texte qui vont dans le sens d'une meilleure information des citoyens en matière d'émissions de CO<sub>2</sub> sont donc positives.





Source : César Dugast, Alexia Soyeux, « Faire sa part ? Pouvoir et responsabilité des individus, des entreprises et de l'État face à l'urgence climatique », Carbone 4, juin 2019 : <https://www.carbone4.com/wp-content/uploads/2019/06/Publication-Carbone-4-Faire-sa-part-pouvoir-responsabilite-climat.pdf>

En revanche, l'obligation pour les grandes surfaces de vendre une partie de leurs produits en vrac, la suppression de principe des échantillons ou de la publicité dans les boîtes aux lettres témoignent d'une vision infantilisante des choix de consommation des ménages. La répression des allégations environnementales frauduleuses (ou *greenwashing*) s'appuie sur l'idée implicite que les Français seraient incapables de discernement.

## 2. Une adhésion à la transition écologique que sa dimension technocratique ne facilite pas

Philosophiquement et historiquement, le remède à une crise consiste rarement en une limitation des initiatives individuelles ou en un aménagement des libertés, mais plutôt dans l'inventivité de la société, dans sa capacité à innover, à se sortir de schémas de pensée existants.

Alors que la Convention citoyenne pour le climat devait permettre d'insuffler un souffle démocratique à des politiques climatiques souvent jugées technocratiques, on est en droit de se demander si l'exercice n'a pas finalement eu l'effet inverse : la démocratie est apparue plus technocratique que jamais, avec son lot de trajectoires, de seuils et de périmètres arbitraires.

L'obligation de menus végétariens dans les cantines, la réglementation des publicités lumineuses jusqu'à l'intérieur des magasins, la définition standardisée d'un objectif national en matière d'artificialisation témoignent d'une volonté d'imposer une norme unique à l'ensemble des

citoyens sans prendre en compte les spécificités locales ou le dialogue citoyen de proximité.

## ***B. UNE LOI QUI NE S'APPUIE PAS SUFFISAMMENT SUR LE DYNAMISME DES ENTREPRISES***

### **1. Les entreprises sont réduites aux pollutions qu'elles causent, tandis que leur potentiel d'innovation est tout simplement éludé**

Le projet de loi « Climat et résilience » prend le parti de se focaliser davantage sur les externalités négatives que sur les externalités positives.

Certaines mesures semblent avoir été proposées dans une logique purement punitive, tant elles semblent dépourvues de lien avec les objectifs recherchés. Par exemple, l'interdiction de la publicité sur les seuls produits pétroliers est à la fois excessive et insignifiante puisque l'essence et le gazole sont des produits de première nécessité, pour lesquels la demande est très peu élastique. La réglementation de la publicité à l'intérieur des vitrines est une atteinte à la propriété privée qui, là encore, semble avoir peu de rapport avec l'objectif du projet de loi.

Symbole de cette loi, le « délit d'écocide » introduit une logique punitive pour les entreprises, alors qu'il faudrait plutôt les responsabiliser en les incitant à réparer les dommages qu'elles causent.

### **2. Les incitations financières contenues dans le projet de loi ne permettent pas une réorientation significative de notre appareil productif**

La fiscalité environnementale et les investissements verts relèvent de la loi de finances. Toutefois, alors que le fait générateur de ce projet de loi a été le relèvement non concerté de la « taxe carbone », mettre au point une trajectoire carbone ambitieuse compensée par des mesures de justice climatique, semblait prioritaire par rapport aux nombreuses dispositions anecdotiques du projet de loi.

De très nombreux objectifs sont fixés par ce projet de loi sans aucune incitation ni soutien public pour les atteindre. Pis, certaines dispositions risquent, à l'instar de la RE 2020 (réglementation thermique des bâtiments neufs) pour la mobilisation des matériaux biosourcés, d'être confrontés à l'absence de filière suffisamment préparée pour matérialiser les engagements pris.

### **C. LE CENTRALISME DE NOMBREUSES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI TRAHIT UN MANQUE DE CONFIANCE DANS LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

#### **1. Les collectivités territoriales sont inégalement mises à contribution alors qu'elles ne disposent pas toutes de l'effet de levier suffisant**

L'articulation de ce texte avec le projet de loi « 4D », qui promeut la différenciation territoriale, ne semble pas avoir fait l'objet de suffisamment de soin.

Le texte suit en effet une approche centralisatrice, coercitive et descendante dans plusieurs domaines, notamment en matière d'urbanisme. Ainsi, l'inscription d'objectifs relatifs à l'artificialisation des sols fixés par décret dans les SRADDET, qui relèvent de la compétence des régions, impose une contrainte supplémentaire aux documents locaux d'urbanisme.

Quand de nouvelles compétences sont transférées aux collectivités territoriales, c'est généralement sans compensation des charges nouvelles par l'État. Ainsi de la mise en place, au sein de chaque EPCI, d'un service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) ou de nouvelles contraintes pour les régisseurs des cantines scolaires. La liberté tarifaire des collectivités est par ailleurs mise à mal par l'imposition d'une tarification attractive des trains régionaux, sans compensation.

Les rares mesures décentralisatrices, comme la municipalisation du règlement local de publicité (RLP), qui n'était pas réclamée par les intéressés, s'apparentent à de fausses bonnes idées.

Le projet de loi embrasse mal la diversité des territoires, et accroît même certaines fractures territoriales. C'est par exemple le cas des zones à faible émission (ZFE), qui risquent d'exclure des métropoles les habitants des zones périurbaines et rurales, ou de l'indexation du rythme d'artificialisation des sols sur les trajectoires passées, qui pénalisera les communes les plus vertueuses. Sans accompagnement, elle risque également d'éloigner le tissu artisanal.

#### **2. Par contraste, le Gouvernement s'exonère pour partie de ses responsabilités dans la transition écologique**

Selon l'étude d'impact du projet de loi « Climat-résilience », celui-ci permettrait de sécuriser seulement entre la moitié et deux tiers des 40 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport à 1990 prévus par la SNBC. Pour atteindre la cible 2030, le rythme de réduction des émissions de GES devra en moyenne tripler dans la décennie 2020-2030 par rapport à son rythme moyen des trente dernières années. Le Haut Conseil

pour le climat (HCC) a regretté que le Gouvernement préfère reporter les efforts à la deuxième moitié de la décennie au lieu de respecter les engagements de son budget carbone 2019-2023.

Le HCC a cependant salué les nombreuses dispositions transversales du projet de loi portant sur la gouvernance et le pilotage, propices à une plus grande cohérence de l'action en matière climatique, tout en soulignant qu'elles nécessitaient pour être suivies d'effets, des mesures concrètes et des financements. Le HCC a déploré que les feuilles de route ministérielles auxquelles le Gouvernement s'était engagé n'aient pas été publiées.

Plusieurs dispositions du projet de loi tendent cependant à améliorer la contribution climatique de la commande publique et vont dans le bon sens.

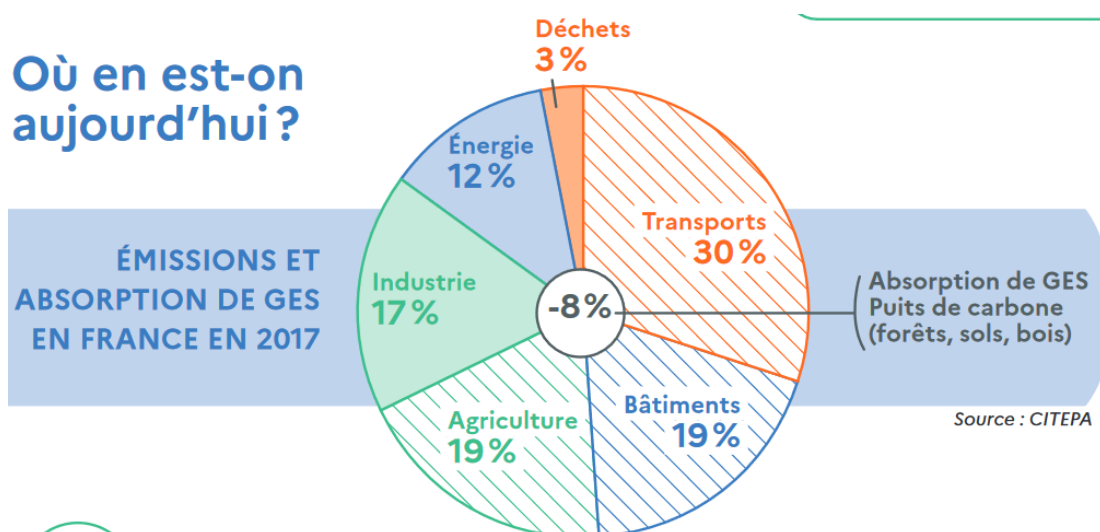
#### **IV. PLUSIEURS MESURES SANS IMPACT SUR LE CLIMAT RELÈVENT À CE STADE DE LA COMMUNICATION ALORS QUE D'AUTRES ASPECTS POURTANT ESSENTIELS MANQUENT D'AMBITION**

##### ***A. LES BONNES INTENTIONS AFFICHÉES DU TEXTE DEVRONT FAIRE L'OBJET D'UNE CONSOLIDATION STRATÉGIQUE AU SÉNAT***

##### **1. S'il a pour mérite d'adopter une approche transversale, le projet de loi manque d'ambition et de cohérence d'ensemble**

La lutte contre le dérèglement climatique peut difficilement se résumer en un texte unique, tant elle a trait en réalité à toutes les politiques publiques - emploi, recherche, éducation, justice - et à tous les secteurs, du transport au logement en passant par l'industrie, l'urbanisme et l'alimentation. L'approche globale choisie dans l'élaboration de ce texte n'est pas loin de relever de la gageure.

Le traitement, nécessairement partiel, de l'ensemble de ces aspects en un seul texte expose les ménages à une baisse de pouvoir d'achat et les entreprises à des propositions technocratiques, à des distorsions entre secteurs ou à des effets de bord. Il en résulte une logique de « rabet climatique », où toutes les mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont mises sur le même plan sans véritable mise en perspective, sans tenir compte des ordres de grandeur et de l'efficacité relative des mesures.



Cette tendance s'est sans doute accrue avec l'adoption de nombreux articles additionnels à l'Assemblée nationale. Au total, sur les 218 articles du texte transmis au Sénat, seuls 69 ont fait l'objet d'une étude d'impact, dont le Haut Conseil pour le climat avait déjà souligné les limites méthodologiques et les insuffisances. Le HCC a reproché en général le manque de consolidation stratégique du texte.

## 2. Le projet de loi est pour partie un texte d'affichage, dont certaines dispositions sont plus symboliques que véritablement pertinentes

Le nombre important d'articles de programmation ou portant demande de rapport révèle les ambiguïtés d'un Gouvernement bavard, mais timide. Plusieurs articles sont dénués de portée normative ou fixent des objectifs difficiles à mesurer.

Les mesures normatives s'attaquent au sujet par le petit bout de la lorgnette, comme l'article 8, qui interdit les avions publicitaires ou l'article 10, qui limite la distribution d'échantillons. Ces articles n'attaquent pas de front les émissions de gaz à effet de serre. Ces mesures anecdotiques semblent avoir été choisies pour leur visibilité médiatique plutôt que pour leur efficacité, qui est au mieux limitée.

Le projet de loi porte en grande partie sur des dispositions récentes, alors que la sécurité juridique est un élément essentiel d'une transition réussie. Le titre « Se nourrir » modifie des dispositions de la loi Egalim dont la mise en œuvre n'est pas encore pleinement effective, abrégant une expérimentation votée par le Parlement. Les dispositions du titre « Se loger » sur la rénovation énergétique des bâtiments reviennent sur 15 des 69 articles de la loi Énergie-climat, soit un cinquième de la loi, alors qu'elle a été votée il y a un an, sans qu'on ait pu en évaluer tous les effets et avant même la publication de tous les décrets.

## **B. PLUSIEURS ASPECTS INSUFFISAMMENT EXPLORÉS PAR LE TEXTE DEVRONT ÊTRE COMPLÉTÉS AU SÉNAT**

### **1. Le nucléaire et l'hydroélectricité, pourtant cruciaux dans la transition écologique, ne font l'objet d'aucune disposition dans le projet de loi**

Le projet de loi initial ne contenait qu'une dizaine de dispositions relatives à l'énergie, et aucune afférente à l'énergie nucléaire. C'est difficilement compréhensible au regard du caractère peu onéreux et peu carboné de cette source d'énergie et de la question posée à la Convention citoyenne pour le climat (« définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990 »).

Malgré la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), l'État donne sur ce sujet l'impression de naviguer à vue. L'approvisionnement électrique français connaît des tensions inédites, et la fermeture planifiée de deux réacteurs nucléaires d'ici à 2026 apparaît en décalage avec la nécessité de décarboner notre économie. Un rapport alarmant du Haut Commissariat au plan appelle l'État à développer d'urgence un nouveau programme nucléaire pour anticiper l'obsolescence du parc actuel, qui sera abrupte à partir de 2040 (cf. graphique).

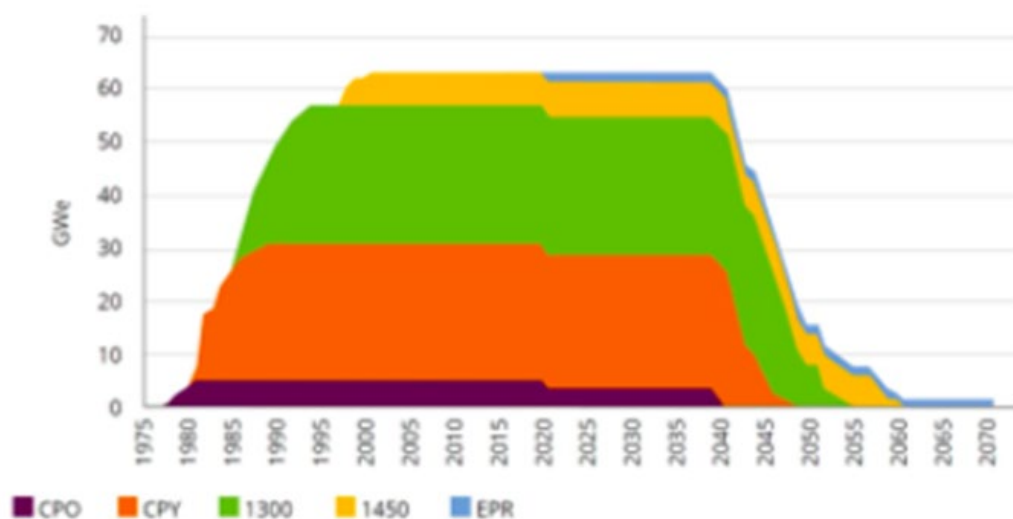


Figure 1 : évolution du parc nucléaire français (durée de vie de 60 ans, source SFEN<sup>6</sup>).

L'hydroélectricité, qui représente 10 % de l'électricité produite sur le territoire national, est la principale énergie renouvelable en France. Elle méritait à ce titre une plus grande place dans le texte. En particulier, la petite hydroélectricité, qui équivaut elle-même à 10 % du parc hydroélectrique, est un atout indéniable pour les territoires, si elle est développée dans le respect de la préservation des milieux naturels.

## **2. Le volet résilience est très limité**

Nous vivons dans l'illusion d'un « mode de vie non négociable ». Pourtant, même dans les scénarios les plus optimistes, l'adaptation au dérèglement climatique sera nécessaire en complément de son atténuation. Le dérèglement climatique s'amplifie automatiquement en raison de nombreuses boucles de rétroaction. On était en droit d'attendre davantage sur la résilience dans un projet de loi dédié à la lutte contre le dérèglement climatique et au « renforcement de la résilience face à ses effets ».

Par exemple, la forêt française est directement menacée par le dérèglement climatique, que ce soit à travers les incendies ou la prolifération de parasites favorisée par les sécheresses. Or, elle rend de nombreux services - puits de carbone, filtration de l'air et des sols, fourniture de matériaux et d'énergies renouvelables - que ce projet de loi aurait pu valoriser davantage. Pour accroître sa résilience, il lui manque une véritable stratégie en cohérence avec les enjeux climatiques et environnementaux.





## CHAPITRE III - LA CONTRIBUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE LOI - LA RECHERCHE DE LA PLUS GRANDE EFFICIENCE AVEC TROIS OBJECTIFS : UN TEXTE AMBITIEUX, UN IMPACT MAXIMAL SUR LE CLIMAT, UNE TRAJECTOIRE RÉALISTE

### I. UNE APPROCHE GLOBALE QUI VISE À RENFORCER L'AMBITION ET L'EFFICACITÉ DU PROJET DE LOI

#### A. REHAUSSER L'AMBITION DU TEXTE POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

La commission a rehaussé l'ambition du texte en renforçant les dispositifs votés à l'Assemblée nationale ou en faisant adopter ses propres dispositifs complémentaires. Dès que cela était possible, elle a augmenté les cibles, **rapproché certaines échéances, transformé les objectifs en obligations** ou **élargi le champ d'application des mesures**.

Cette démarche a par exemple été poursuivie dans le domaine de la **rénovation énergétique** des bâtiments : ainsi, la commission a défini la « *rénovation énergétique performante* » comme les logements A et B et inscrit un objectif de rénovation des bâtiments aux normes « *bâtiments basse consommation* » (BBC) **d'ici à 2050**. Cela a aussi conduit la commission à fixer une date butoir de 6 mois pour le lancement des expérimentations sur l'affichage environnemental, et à dresser une liste des secteurs dans lesquels cette expérimentation devrait prioritairement être menée. En matière d'alimentation, l'obligation pour les grandes entreprises d'élaborer des plans d'actions pour identifier et prévenir la déforestation importée et l'enrichissement du cadre juridique des projets alimentaires territoriaux s'inscrivent dans cette logique. La commission a enfin replacé les enjeux énergétiques, qui sont majeurs pour la décarbonation de l'économie, au cœur de ce texte.

#### B. COMBLER LES LACUNES DU PROJET DE LOI

La commission des affaires économiques a complété le texte sur plusieurs aspects, en s'appuyant tant sur les propositions de la Convention que sur ses propres travaux. Elle a ainsi cherché à redonner plus de cohérence à un texte qui ne faisait pas toujours la part des choses entre l'essentiel et le superflu. En matière d'énergie, ce sont ainsi des dispositions très concrètes qui ont été ajoutées sur **l'hydroélectricité**, qui représente la moitié de notre énergie renouvelable, **le nucléaire**, qui assure les trois quarts de notre mix électrique, et **l'hydrogène** renouvelable et bas carbone, vecteur

énergétique d'avenir, souvent évoqué, mais peu soutenu. À cette fin, elle a notamment adopté des mesures en matière d'énergie nucléaire, étrangement absente du texte, en fixant un principe selon lequel aucun réacteur nucléaire ne peut être arrêté en l'absence de capacités de production équivalentes fournies par des énergies renouvelables.

Elle a également consacré le principe d'une **gestion durable et multifonctionnelle des forêts**, et celui de la préservation des sols forestiers au regard de leur rôle de puits de carbone et de réservoir de biodiversité. Reprenant enfin une proposition de la Convention citoyenne pour le climat, elle a prévu d'intégrer au sein des publicités une mention alertant sur le fait que **la surconsommation** nuit à la préservation de l'environnement.

### *C. ACCOMPAGNER LES FRANÇAIS DANS LA TRANSITION*

Soucieuse de ne laisser personne sur le bord de la route, la commission a souhaité **accompagner les ménages les plus précaires et les TPE-PME** dans la transition. L'enjeu est de donner à ces acteurs de la transition les moyens de la mettre en œuvre, afin de ne pas aggraver les fractures sociales auxquelles notre pays est déjà confronté et qui étaient à l'origine de la crise des « Gilets jaunes ». Alors que le logement est le premier poste de dépense des ménages, la commission a cherché à **lutter contre la précarité énergétique** en améliorant l'accès aux aides, en facilitant la réalisation de travaux par des mesures juridiques ou fiscales, en garantissant un reste à charge minimal et en rendant possible la gratuité des « accompagnateurs Sichel ». Pour ne laisser personne passer à côté des transitions agroenvironnementales, elle a enfin transformé la promesse du **chèque alimentation durable** en une réalité.

### *D. RENDRE LES MESURES PLUS OPÉRATIONNELLES*

La commission des affaires économiques s'est également donné pour ligne directrice de faire gagner en efficacité les dispositions qui lui étaient présentées. Cela l'a conduite à limiter les effets de bord, à redéfinir les modalités d'application ou à rediriger les trajectoires. À titre d'exemple, **la liste des produits à privilégier dans la restauration collective a été élargie aux produits locaux**, circuits courts et aux démarches environnementales vertueuses sous label privé. La commission a **remplacé la taxation des engrais azotés**, qui aurait accru les distorsions en faveur de produits importés moins écologiques, par un **plan « Eco'Azot »**, plus incitatif et opérationnel, privilégiant l'écologie de l'innovation, au plus près des besoins des agriculteurs, à l'écologie de l'injonction. La commission est, par ailleurs, revenue sur le transfert du pouvoir de police de la publicité aux maires non dotés d'un règlement local de publicité (RLP), qui n'était pas souhaité par les acteurs de terrain. Elle a également remplacé l'interdiction des emballages polystyrène par l'interdiction uniquement de ceux qui ne seront pas

recyclables d'ici 2025, conformément aux accords trouvés dans la loi Économie circulaire.

#### *E. SIMPLIFIER LES DISPOSITIFS POUR LIBÉRER LES INITIATIVES*

Afin de **limiter la multiplication des normes réglementaires qui freinent les initiatives individuelles en faveur de la transition et l'innovation**, la commission s'est efforcée de simplifier les réglementations et de clarifier les normes juridiques. Elle a ainsi repris une partie de la proposition sur l'hydroélectricité adoptée par le Sénat le 13 avril dernier, pour promouvoir l'exploitation de la petite **hydroélectricité** en simplifiant les réglementations qui s'y appliquent. Elle a notamment introduit un cadre stratégique et des **mécanismes incitatifs** pour l'**hydrogène** renouvelable et bas carbone. Dans le domaine de l'**urbanisme**, elle a, par exemple, proposé des simplifications pour accélérer le réemploi de friches et alléger les procédures de réhabilitation. Concernant la **consommation**, elle a notamment supprimé l'obligation pour les commerçants de proposer au client de fournir lui-même le contenant pour recueillir l'échantillon, considérant que la solution viendrait de la responsabilisation du consommateur plutôt que de son infantilisation.

#### *F. DÉCENTRALISER LA DÉCISION*

Partant du constat qu'une approche centralisatrice et uniforme n'est pas gage d'efficacité, la commission des affaires économiques a introduit plus de différenciation et de territorialisation dans le projet de loi Climat-résilience. Elle a choisi ainsi de **confier la décision en priorité aux collectivités territoriales, qui sont les véritables échelons de proximité**.

La commission a par exemple replacé le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) dans son rôle d'orientation générale en matière de réduction de l'artificialisation des sols, confiant la fixation des cibles chiffrées et leur déclinaison territoriale aux SCoT, pour mieux adapter les efforts aux réalités locales. Elle s'est opposée à la centralisation de la décision en matière d'urbanisme commercial, qui témoigne de la volonté de reprise en main de compétences locales. Enfin, elle a valorisé les dispositifs innovants nés d'initiatives locales, par exemple en matière de « permis de végétaliser ».

Dans le même ordre d'idées, la commission a prévu la consultation des collectivités infrarégionales par le Comité régional de l'énergie (article 22), celles des collectivités ou de leurs groupements dans les analyses environnementales ou les arrêts de travaux (articles 20 et 20 bis A). Elle a rétabli la compétence des communes ou de leurs groupements dans les dérogations aux installations d'énergies renouvelables (article 24) et a

consacré la co-élaboration du schéma d'orientation minière par la collectivité de Guyane (article 21).

## II. LE VOLET CONSOMMATION : DES MESURES AMBITIEUSES, UNE DÉMARCHE SOUVENT ÉLOIGNÉE DES RÉALITÉS DU TERRAIN

### A. UN VOLET QUI COMPORTAIT INITIALEMENT CERTAINES MESURES AMBITIEUSES, MAIS ENRICHISSEMENT DE DISPOSITIONS DOGMATIQUES

#### 1. L'affichage environnemental semi-obligatoire : une mesure bienvenue, mais rendue inutilement complexe, floue, et sans garantie d'effectivité

La commission partage le constat que l'information du consommateur au sujet de l'impact environnemental des produits est un levier majeur de modification des comportements au service de la transition écologique. Loin de ne bénéficier qu'aux seuls consommateurs, elle peut en outre être à l'origine d'une concurrence vertueuse, qui s'exprimera par l'innovation en matière de conception, de transport ou de gestion des déchets, et sera créatrice d'emplois dans ces secteurs.

C'est la raison pour laquelle elle souscrit à l'objectif de mise en place d'un affichage environnemental obligatoire, prévue à l'article 1<sup>er</sup>, bien que cela implique déjà de modifier, un an après sa promulgation, certaines dispositions de la loi AGEC. Plusieurs secteurs sont en effet particulièrement avancés dans ce processus (le textile, l'ameublement, l'alimentaire, l'hôtellerie, etc.), et la France est à l'avant-garde internationale de cette démarche.

Pour autant, l'article 1<sup>er</sup> tel qu'adopté à l'Assemblée nationale présente plusieurs écueils qui fragilisent son effectivité :

- les expérimentations peuvent durer jusqu'à cinq ans à compter de l'adoption de la loi, sans que ne soit prévue de date butoir de lancement, ce qui risque d'entraîner un immobilisme (notamment compte tenu des échéances électorales à venir), alors que trop d'années ont déjà été perdues dans la recherche d'une transition écologique créatrice de valeurs et d'emplois ;

- aucun dispositif de sanction n'est prévu, diminuant de fait la portée effective de cet affichage ;

- seules les externalités environnementales des secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de l'alimentaire devront être évaluées scientifiquement. Rien ne semble justifier ce deux poids deux mesures, tous les secteurs concernés par les expérimentations devant être astreints à cette même exigence.

## **2. L'objectif de 20 % de vrac dans les commerces : une intention louable, mais déconnectée des réalités du commerce**

L'article 11 du projet de loi vise à rendre obligatoire d'ici 2030, dans les commerces de détail vendant des produits de grande consommation, le fait de consacrer 20 % de la surface dédiée à la commercialisation de ces produits à la vente de produits présentés sans emballage primaire. Si la commission souscrit à l'objectif de développement du vrac, elle relève toutefois que la rédaction retenue pose d'importantes difficultés de compréhension et porte donc atteinte à la sécurité juridique des entreprises.

En effet, outre le critère de 20 % de la surface de vente, l'article prévoit que les commerces pourront opter pour un dispositif d'effet équivalent exprimé en nombre de références ou en proportion du chiffre d'affaires. Or non seulement l'ambition environnementale de cette mesure est amoindrie du fait que le nombre de références ne dit rien du développement effectif de la vente en vrac (s'il s'agit de références très peu vendues, par exemple) ; mais en outre, rien n'est spécifié quant à l'effet que doivent rechercher ces « dispositifs d'effet équivalent », plaçant les commerçants dans une incertitude juridique dommageable.

De façon générale, cet article 11 repose sur une vision contestable du commerce selon laquelle l'offre crée sa propre demande. La commission, si elle ne s'oppose pas à l'instauration d'un tel objectif de 20 %, émet toutefois des réserves sur ce principe : si le vrac était tant demandé par les clients, les commerçants rempliraient cet objectif sans qu'il ne soit contraignant. Les commerçants sont en effet les premiers à connaître les services que leurs clients attendent.

En outre, la commission souligne que la vente en vrac ne saurait être l'horizon indépassable du commerce : les emballages ont une utilité certaine, qu'il s'agisse d'y apposer des mentions obligatoires en matière de sécurité sanitaire, ou qu'il s'agisse pour un fabricant de communiquer auprès de ses clients (marque, logos, jeux concours, etc.).

## **3. Les débats à l'Assemblée nationale ont complété ces mesures ambitieuses par des dispositions dogmatiques ou caricaturales**

Alors que certaines mesures du volet Consommer participent effectivement d'une meilleure information du consommateur (affichage environnemental, encadrement de l'éco-blanchiment), certaines paraissent uniquement symboliques, voire inutilement dogmatiques. C'est notamment le cas :

- à l'article 1<sup>er</sup>, de l'impossibilité d'apposer un motif de drapeau bleu-blanc-rouge sur un produit textile si 100 % des étapes de sa chaîne de fabrication n'ont pas eu lieu en France, ce qui représente une atteinte

disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie. Pour ne prendre que cet exemple : les maillots de l'équipe de France de football ne pourraient plus être commercialisés en France, compte tenu du fait qu'une partie de leur fabrication est réalisée à l'étranger...

- à l'article 11, de la disposition programmatique disposant que l'action des pouvoirs publics vise à encourager la vente de produits en vrac ;

- à l'article 11, de l'interdiction dès 2025 de tous les emballages en polystyrène, qui ne tient aucun compte des efforts réalisés par la filière pour rendre recyclables une partie de ces emballages ;

- à l'article 10, de la disposition prévoyant que les commerçants doivent proposer au consommateur de fournir lui-même le contenant nécessaire au recueil d'un échantillon, alors même que ce sujet n'est généralement abordé qu'en fin de parcours d'achat... Surtout, cette disposition traduit une vision du rôle de la loi que ne partage pas la commission : l'outil législatif n'a pas vocation à régir les paroles qu'un commerçant doit prononcer devant son client. En entrant dans ce niveau de détails, la loi infantilise tant le commerçant que le consommateur et perd sa dimension normative au profit d'une vocation symbolique ;

- à l'article 6, de la possibilité qu'un règlement local de publicité soumette les enseignes et publicités lumineuses intérieures à des prescriptions en matière de hauteur.

## **B. UNE VOLONTÉ BIENVENUE DE LUTTER CONTRE L'ÉCO-BLANCHIMENT, QUI DOIT TOUTEFOIS ÊTRE ACCENTUÉE**

### **1. Le *greenwashing* menace la bonne information du consommateur, la concurrence et la préservation de l'environnement**

L'éco-blanchiment représente à la fois une volonté de tromper le consommateur, en l'induisant en erreur sur le caractère écologique de certaines pratiques ou de certains produits, une atteinte à la concurrence par le mérite, seule à même d'initier un cercle vertueux d'innovations et de croissance, et un danger pour la préservation de l'environnement, en retardant le virage de la véritable transition écologique.

Or l'éco-blanchiment est longtemps resté « sous les radars » de la réglementation, soit que les pouvoirs publics ne s'intéressaient pas à ces pratiques, soit que la société ne jugeait pas utile d'aller vérifier la véracité de certaines allégations environnementales (à l'exception de certaines associations environnementales).

Certes, des dispositions existent, comme celles sur la publicité trompeuse, ou encore les recommandations déontologiques de l'ARPP<sup>1</sup>, la norme ISO 14 021 et les avis du Conseil national de la consommation, qui sont plus ou moins contraignantes. De l'avis général, toutefois, le régime encadrant le *greenwashing* reste trop lâche et insuffisamment dissuasif.

## **2. De premières dispositions utiles dans le texte, mais qui gagneraient à être renforcées**

La commission salue l'apport que représentent plusieurs dispositions du volet Consommer à la lutte contre ce qu'il est communément appelé le « *greenwashing* ». L'article 4 *bis* A vise ainsi à préciser le code de la consommation afin qu'une fausse allégation sur l'impact environnemental d'un produit soit considérée comme une pratique commerciale trompeuse, l'article 4 *bis* B renforce les sanctions en matière d'éco-blanchiment, et l'article 4 *bis* C interdit d'affirmer à tort dans une publicité qu'un produit est neutre en carbone.

Pour autant, la lutte contre le *greenwashing* requiert des mesures plus ambitieuses.

D'une part, les allégations trompeuses liées à l'environnement se multiplient et se diversifient ; elles ne concernent pas uniquement l'impact environnemental d'un produit, mais également les différents engagements écologiques qu'un producteur prend vis-à-vis de ses clients, lorsqu'il sait parfaitement ne pas pouvoir les remplir.

D'autre part, les travaux scientifiques rejettent l'idée qu'une activité, une entreprise, un produit ou un service puisse être « neutre en carbone ». Lorsque cette mention est mise en avant, elle repose souvent sur la simple prise en compte des émissions directes de gaz à effet de serre, en omettant les émissions indirectes. Ce faisant, elle participe à la désorientation du consommateur et porte atteinte au principe de concurrence loyale et non faussée. Il est dès lors regrettable que ni le Gouvernement ni l'Assemblée nationale ne se soient saisis de ce texte pour mettre fin à ces pratiques.

---

<sup>1</sup> Autorité de régulation professionnelle de la publicité.

**C. LA COMMISSION PROPOSE D'ADOPTER UNE APPROCHE PLUS EFFICACE, QUI MÊLE LUTTE CONTRE LA CONSOMMATION SUPERFLUE ET RESPONSABILISATION DES COMMERÇANTS ET DES CONSOMMATEURS**

**1. Rehausser l'ambition de l'affichage environnemental en le rendant réellement efficace**

La commission a souhaité rehausser l'ambition environnementale de cet article 1<sup>er</sup>, en proposant, à l'initiative de sa rapporteure pour avis, une nouvelle rédaction qui fasse de l'affichage environnemental un dispositif réellement efficace.

Pour ce faire, la commission propose tout d'abord la mise en place d'une date butoir, fixée à six mois à compter de la publication de la loi, avant laquelle les expérimentations doivent être lancées. Elle propose également que ces expérimentations soient lancées prioritairement dans les secteurs les plus avancés dans cette démarche : l'alimentation, le textile, l'hôtellerie, l'ameublement, les produits électroniques.

Afin d'assurer la robustesse des méthodes de calcul de l'impact environnemental, la commission a proposé que les différents impacts et externalités soient évalués scientifiquement, et non uniquement ceux des secteurs agricoles et sylvicoles.

Afin de lutter contre les manquements à ce dispositif, elle a également adopté la mise en place d'un régime de sanctions.

Pour plus de sécurité et de clarté juridique, elle a également clarifié les types de produits concernés par cet affichage et codifié l'ensemble de ces dispositions au sein du code de l'environnement.

Elle a, enfin, proposé de placer les dispositions relatives à la commercialisation des produits comprenant le motif du drapeau français dans un nouvel article, et renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de fixer les étapes de production qui doivent être réalisées en France pour qu'un tel motif puisse être apposé.

**2. Recalibrer les dispositions sur le vrac, pour plus de sécurité juridique des commerçants**

La commission souscrit à l'objectif de développement du vrac et partage la conviction que les commerçants atteindront le seuil des 20 % avant-même l'échéance de 2030, si la demande est au rendez-vous.

Pour autant, la rédaction actuelle de l'article 11 est floue et source d'incertitudes (cf *supra*).



C'est la raison pour laquelle la commission a proposé de clarifier cet article en distinguant le cas des enseignes vendant des produits de grande consommation, soumises à l'objectif de 20 % de surface de vente, de celui des commerces spécialisés, qui concourront à l'objectif du développement du vrac *via* des dispositifs poursuivant le même objectif de réduction des déchets d'emballage, mais définis par voie réglementaire. Ce faisant, la commission a souhaité mettre fin aux nombreuses incertitudes nées des critères relatifs au chiffre d'affaires ou au nombre de références.

### **3. Refuser l'infantilisation des commerçants et des consommateurs pour privilégier leur responsabilisation**

Soucieuse que la loi ne se perde pas dans des détails inutiles, qui plus est à rebours des réalités du terrain dans le cas d'espèce, la commission a proposé de retirer de l'article 10 les dispositions qui prescrivent au commerçant de demander à son client, souvent trop tard, d'apporter son contenant pour recueillir l'échantillon demandé. Elle a également proposé que ne soit pas renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de définir ce qu'est un échantillon, considérant qu'il n'existe pas de doute sur cette notion.

### **4. Interdiction du polystyrène : éviter une interdiction contre-productive et s'assurer que ne soient concernés que les emballages non recyclables**

La commission a proposé de ne pas interdire l'intégralité des emballages en polystyrène et de circonscrire cette mesure aux seuls produits qui ne seront pas recyclables à la date de 2025. Ce faisant, elle participe de l'objectif de 100 % d'emballages recyclables à horizon 2025 fixé par le législateur en 2020 dans la loi AGECL, tout en garantissant aux acteurs du secteur que les efforts techniques et financiers réalisés en vue de développer une filière de recyclage de leurs produits n'auront pas été vains.

### **5. Renforcer la lutte contre la surconsommation en intégrant cette problématique dans les publicités**

La commission souscrit au constat établi par la Convention citoyenne pour le climat selon laquelle la surconsommation s'apparente à un danger pour la planète, et que ce dernier est insuffisamment mis en avant dans les publicités, contrairement à d'autres produits dangereux (tabac, alcool, produits gras, etc.).

Elle a donc souhaité traduire concrètement la mesure C2.3 de la Convention citoyenne pour le climat : « *mettre en place des mentions pour inciter à moins consommer* ». Elle a proposé la création d'un article additionnel prescrivant que figure dans les publicités une mention alertant sur les

risques environnementaux de la surconsommation. Cette mention ne figurerait pas dans celles concernant des biens médicaux, culturels et alimentaires.

### **III. LE VOLET « ÉNERGIE - MINES » : POUR UNE RÉFORME HISTORIQUE DU CODE MINIER, UN TEXTE QUI DOIT ÊTRE ENRICHISUR LE NUCLÉAIRE, L'HYDRAULIQUE ET L'HYDROGÈNE**

**La commission et son rapporteur « Énergie-Mines » Daniel Gremillet** ont appliqué, dans l'examen de ce volet, sa vision **d'une transition énergétique ambitieuse, mais concrète, ancrée dans nos territoires**, faisant confiance à la libre initiative des entreprises, des collectivités territoriales ou de nos concitoyens.

**Elle a recherché un équilibre**, dans chacune des dispositions examinées, **entre compétitivité économique et exigence environnementale** : il est impératif de progresser vers une « croissance verte », pourvoyeuse d'emplois à haute valeur ajoutée, peu délocalisables ; dans un monde globalisé, notre souveraineté énergétique et minière n'a jamais été aussi nécessaire.

#### **A. LE VOLET « MINES » : UNE RÉFORME HISTORIQUE DU CODE MINIER, DONT LA MÉTHODE DOIT ÊTRE INFLÉCHIE, ET LES OBJECTIFS CONSOLIDÉS**

##### **1. Une réforme historique, aux enjeux lourds...**

A. Puisant ses origines au XVIII<sup>e</sup> siècle, avec les lois de 1791 et 1810, et codifié au sortir de la Seconde Guerre mondiale, avec le décret du 16 août 1956, **le droit minier est très ancien.**

À l'heure de la mondialisation économique et du développement durable, **il est aujourd'hui largement obsolète.**

Or, **la réforme est attendue depuis plus de dix ans**, ayant achoppé en 2011, 2015 et 2017...

**La commission des affaires économiques est convaincue de la nécessité de conjurer le sort et de réussir aujourd'hui cette réforme**, tout à la fois technique et sensible.

Pour ce faire, **elle a estimé crucial de travailler en symbiose avec les commissions concernées**, à commencer celles du développement durable et des lois, pour aboutir à un texte sénatorial largement partagé.

B. **La commission relève que la réforme poursuivie est capitale pour le devenir de nos activités minières**, estimant nécessaire que ces

activités intègrent le plus haut niveau d'exigences environnementales et permettent à la France de réduire sa dépendance aux importations.

**Car les transitions énergétique et numérique, qui nécessitent des métaux, ne peuvent véritablement réduire l'« empreinte carbone » de la France que si ces métaux sont produits, dans la mesure du possible, sur le territorial national ou européen.**

**L'activité minière représente d'ores et déjà 36 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 11 000 emplois directs et indirects<sup>1</sup>.**

**Pour autant, l'exploitation minière en France hexagonale reste limitée :** en effet, d'une part, celle des ressources énergétiques est en voie d'extinction d'ici 2040 et, d'autre part, celle des ressources non énergétiques se limite au sel (4,5 Mt/an), à la bauxite (115 kt/an) et aux calcaires bitumineux (1,8 kt/an).

**Le territoire de la Guyane est plus dynamique sur ce plan, avec une activité aurifère soutenue,** mais celle-ci est davantage le fait des *garimpeiros*, orpailleurs clandestins venus du Brésil ou du Surinam, que des entrepreneurs ou des industriels locaux, puisque l'orpaillage illégal (10 t/an) est dix fois plus élevé que celui légal (1,5 t/an).

**C'est regrettable car la France dispose d'un potentiel minier important s'agissant du tungstène, de l'antimoine, de l'or, mais aussi du germanium, du gallium, du coltan, du lithium et de l'hélium.**

**C. C'est pourquoi la commission et son rapporteur « Énergie-Mines » Daniel Gremillet accueillent positivement le projet de réforme proposé, qui prévoit notamment :**

- l'institution d'un rapport sur la politique nationale de gestion et de valorisation des ressources du sous-sol ;
- l'élargissement des intérêts protégés au titre du code minier à la santé publique ;
- l'introduction d'une analyse environnementale, économique et sociale, au terme de laquelle l'État pourra rejeter les projets miniers en cas de « *doute sérieux* » quant à une « *atteinte grave* » aux intérêts notamment environnementaux précités ;
- l'application d'un nouveau régime de contentieux, préférant le recours de plein contentieux à celui de l'excès de pouvoir ;
- la modernisation des titres miniers, avec le regroupement des autorités de travaux miniers dans l'autorisation environnementale ;
- l'exigence de constitution de garanties financières, la faculté de servitude d'utilité publique, l'application de la responsabilité

---

<sup>1</sup> Les chiffrages sont issus de l'étude d'impact ou des réponses apportées par le Gouvernement au questionnaire du rapporteur.

environnementale et l'extension de la recherche de responsabilité - des sociétés filiales aux sociétés-mères ;

- l'élargissement de la répression des infractions au code minier, avec l'application d'une prescription trentenaire sur les anciens sites miniers - en France hexagonale notamment - et la lutte contre l'orpaillage illégal - en Guyane.

**D. Pour la commission, les enjeux ainsi soulevés par la réforme du code minier sont très importants**, cette réforme représentant en somme :

- un enjeu juridique avec la modification des trois quarts des dispositions du code minier et le maintien d'un quart ;

- un enjeu économique avec la réduction des délais d'instruction (11 mois pour un permis de recherche et 9 mois pour une concession), le regroupement de procédures (avec l'intégration des autorisations de travaux miniers dans l'autorisation environnementale), la réduction des coûts (avec la substitution du régime de plein contentieux à celui d'excès de pouvoir) ;

- un enjeu environnemental avec un alignement recherché du code minier avec la Charte de l'environnement de 2004 (avec des dispositifs tels que l'analyse, le mémoire ou l'étude environnementaux, la participation des collectivités territoriales et du public à l'instruction des titres et des autorisations, l'intégration des autorisations de travaux miniers dans l'autorisation environnementale) ;

- un enjeu sécuritaire avec la prise en compte de la santé publique dans les intérêts protégés et l'application de nouvelles obligations aux exploitants (avec des dispositifs tels que les garanties financières, les servitudes d'utilité publique, le renforcement du régime de responsabilité, la prescription trentenaire et la lutte contre l'orpaillage illégal).

## **2. ...dont la méthode doit être infléchie mais les objectifs consolidés**

**A.** Dans ce contexte, **la commission des affaires économiques a jugé nécessaire de consolider la réforme proposée.**

**La commission partage les objectifs de cette réforme**, qui visent à moderniser des procédures obsolètes, intégrer pleinement les enjeux sanitaires et environnementaux et renforcer le contrôle par la France de ses extractions et importations minières.

**Elle observe que le projet de réforme a fait l'objet d'un certain consensus** entre les professionnels et les associations de protection de l'environnement, à l'occasion de son examen devant le Conseil national de la transition énergétique (CNTE) : **aussi a-t-elle souhaité donner à cet avis toute sa portée.**

**B.** Pour autant, elle a jugé crucial d'en infléchir la méthode, en supprimant ou encadrant 15 ordonnances, en limitant la durée à 12 mois de l'habilitation pour l'élaboration des ordonnances et à 3 pour leur dépôt, en spécifiant l'association de l'ensemble des parties prenantes à leur élaboration - à commencer par les professionnels et les collectivités territoriales -, et en prévoyant la présentation des ordonnances ainsi adoptées par le ministre chargé des mines devant le Parlement (article 21).

**C.** Pour ce qui concerne les ordonnances restantes, la commission a souhaité les encadrer strictement pour :

- **assurer leur constitutionnalité et leur conventionnalité**, nulle évolution législative par voie d'ordonnance n'étant possible, s'agissant des compétences minières attribuées par la loi organique à la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, et nulle exploitation n'étant souhaitable, en Antarctique conformément au Traité de Washington de 1959 et au Protocole de Madrid de 1991 ;

- **favoriser l'adaptation des procédures à la géothermie, permettre la transition de sites d'extraction vers des sites de stockage ou limiter l'exploitation des fonds marins aux granulats ;**

- **conserver les souplesses administratives**, introduites pour la géothermie ou le stockage, par respectivement les lois dites « ESSOC » de 2018<sup>1</sup> et « ASAP » de 2020<sup>2</sup>.

**D.** De plus, la commission a sécurisé les procédures clefs pour les projets miniers :

- **pour ce qui concerne le contentieux**, elle a jugé nécessaire de veiller à ce que les évolutions des documents d'urbanisme ne remettent pas en cause les autorisations accordées et a appliqué au code minier l'encadrement des délais et la régulation de procédures prévues par le code de l'environnement ;

- **s'agissant de l'analyse environnementale, économique et sociale**, elle a institué une procédure contradictoire et une motivation explicite ;

- **en matière de la lutte contre l'orpaillage illégal**, elle a encadré les dispositifs, en précisant notamment les peines recherchées (articles 20 bis A, 20 ter, 20 quinquies, 20 decies et 20 undecies notamment) ;

**E.** Surtout, la commission a largement enrichi le texte proposé :

- d'une part, elle a inscrit « en dur » 5 articles manquants inspirés de l'avant-projet de réforme - sur le caractère d'intérêt général de la valorisation et de la gestion des ressources minières et leur administration par l'État ou les collectivités territoriales, le principe de proportionnalité des

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (Article 67).

<sup>2</sup> Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (Article 45).

procédures, celui de l'information préalable des collectivités territoriales, le registre numérique des titres miniers ou la recodification du dossier de reconversion des concessions d'hydrocarbures ;

- d'autre part, **elle a renforcé le rapport sur la stratégie minière** - en intégrant les objectifs fixés par le législateur, en permettant un recensement actualisé du sous-sol, en prévoyant sa présentation devant le Parlement et en visant les enjeux sanitaires, environnementaux ou internationaux ;

- enfin, **elle a présenté un amendement destiné à préparer la réforme de la fiscalité minière**, prévue dans le cadre du prochain projet de loi de finances, **car cette fiscalité est mal répartie entre les communes et faible par rapport aux cours des matières premières**, à commencer par celui l'or (articles 20 *bis* A et 20 *bis* notamment).

Parce que l'enjeu du siècle est celui du contrôle de nos ressources minières, **la commission a adopté, sur la proposition du rapporteur, l'objectif selon lequel la gestion et la valorisation de ces ressources** doivent *« développer l'activité extractive sur le territoire national, relocaliser les chaînes de valeur, sécuriser les circuits d'approvisionnement, garantir la connaissance et la traçabilité des ressources du sous-sol et réduire la dépendance de la France aux importations. »* (article 20 *bis* A)

\*

**C'est donc un cap clair en direction de notre souveraineté minière que la commission a souhaité donner**, en infléchissant la méthode du volet « mines » du projet de loi, au profit d'un net rééquilibrage dans le sens des parlementaires et, au-delà, des citoyens, mais aussi en renforçant ses objectifs, en sécurisant ses procédures et en associant les professionnels du secteur minier et les collectivités territoriales.

## **B. LE VOLET « ÉNERGIE » : DES DISPOSITIONS DÉCEVANTES, DEVANT ÊTRE SUBSTANTIELLEMENT RENFORCÉES ET COMPLÉTÉES, DANS LE SENS DE LA DÉCARBONATION**

### **1. Une ambition climatique, sans mesures énergétiques...**

A. **Le projet de loi « Climat-résilience » est ambivalent** : le terme de « climat » est y est prononcé 45 reprises, mais les mesures relatives à l'énergie se limitent à une dizaine, tout au plus...

**L'essentiel de ces mesures a par ailleurs un caractère soit programmatique, soit technique**, leur portée étant donc très limitée.

**La commission relève qu'il est paradoxal qu'un texte portant sur le climat soit aussi limité sur l'énergie**, car la lutte contre les dérèglements climatiques repose avant tout sur la décarbonation de la production et des usages de l'énergie.

Or, le texte est muet sur l'énergie nucléaire, qui assure les trois quarts de notre mix énergétique, et l'énergie hydraulique, qui représente la moitié de notre production d'énergie renouvelable.

Il n'est pas plus disert sur l'hydrogène renouvelable et bas-carbone, notre vecteur énergétique d'avenir.

**B.** De surcroît, le projet de loi « Climat-Résilience » est loin d'être inédit : plus de 20 % des dispositions proposées sont issues de la loi « Énergie-Climat », adoptée il y a un peu plus d'un an.

Or, 20 % des ordonnances, 30 % des mesures réglementaires et 80 % des rapports prévus par cette loi sont encore attendus, ainsi que l'a relevé le rapporteur dans le cadre d'un récent rapport d'information<sup>1</sup>...

La commission regrette que le Gouvernement préfère légiférer sur le projet de loi « Climat-Résilience » plutôt que d'appliquer la loi « Énergie-Climat », adoptée dans esprit de consensus par le Sénat et l'Assemblée nationale.

## **2. ...nécessitant d'être substantiellement renforcée et complétée**

**A.** Face à ces lacunes, la commission a entendu rehausser substantiellement le niveau d'ambition du texte.

La commission a ainsi veillé à maintenir l'accord de commission mixte paritaire (CMP) issu de la loi « Énergie-Climat », relevant que 20 % des dispositions de cette loi sont modifiées par le projet de loi « Climat-Résilience ».

C'est pourquoi la commission a souhaité maintenir les acquis de la « loi quinquennale » dans les articles du projet de loi consacrés à la stratégie nationale de la recherche (article 14), à la politique nationale de gestion et de valorisation des ressources du sous-sol (article 20 *bis*), et aux objectifs régionalisés en matière d'énergies renouvelables (article 22).

**B.** De plus, elle a jugé essentiel de consolider plusieurs dispositions du texte.

Elle a souhaité conforter le rôle des élus locaux, en prévoyant la consultation des collectivités infrarégionales dans l'élaboration des objectifs régionalisés précités (article 22) et en maintenant la compétence des maires dans l'octroi des dérogations aux implantations d'installations d'énergies renouvelables sur les locaux commerciaux (article 23).

Elle a entendu garantir les grands principes de notre système énergétique, en préservant les dispositifs d'information des consommateurs,

---

<sup>1</sup> Rapport d'information de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques, Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de la « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021.

tels que le comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie (MNE), dans le cadre de l'interdiction de la publicité sur les énergies fossiles (article 4), en articulant les compétences du comité régional des énergies renouvelables avec les instances en charge du nucléaire ou de l'hydroélectricité (article 22), en conditionnant l'essor des communautés d'énergies renouvelables et des communautés énergétiques citoyennes au respect du principe de péréquation tarifaire (article 23) et en prévoyant la consultation de la Commission de régulation d'énergie (CRE) pour les infrastructures de recharge électrique (article 26 *bis*).

**Elle a voulu recalibrer certains dispositifs mal ficelés :** en premier lieu, elle a préservé l'autonomie de la police municipale et encadré une habilitation à légiférer par ordonnance dans le cadre de la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E) (article 46 *bis*) ; en second lieu, elle a conforté le « filet social » des salariés touchés par les fermetures de centrales à charbon (article 18 *ter*) ; plus encore, elle a renforcé le rôle des autorités organisatrices de la distribution d'énergie dans l'élaboration du plan d'investissement des réseaux et promu le biogaz et le stockage dans le cadre de la ratification d'une ordonnance sur le « Paquet d'hiver européen » (article 22 *bis*) ; enfin, elle a évité que les dispositifs afférents à la lutte contre la pollution de l'air aux émissions de gaz à effet de serre des opérations d'économies d'énergie n'entraînent d'« *effets de bord* » respectivement sur la filière bois-énergie et les réseaux de chaleur (articles 46 *ter* et *quater*).

C. Enfin et surtout, loin de se cantonner de déplorer les lacunes du texte, **la commission a entendu relever substantiellement son niveau d'ambition en adoptant :**

- **le principe selon lequel aucun réacteur nucléaire ne peut être arrêté** sans développer au préalable de capacités de production équivalentes issues des énergies renouvelables ;

- **des dispositions de nature économiques et fiscales très substantielles en matière d'hydroélectricité**, reprenant en cela la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, adoptée par le Sénat le 13 avril dernier ;

- **un « paquet législatif » inédit sur l'hydrogène renouvelable et bas-carbone**, fixant un objectif de 6,5 gigawatts d'ici à 2030, intégrant l'hydrogène à la « loi quinquennale », proposant des souplesses administratives et des incitations budgétaires et associant au mieux les collectivités territoriales ;

- **le critère du « bilan carbone » appliqué aux projets d'énergies renouvelables** attribués par appels d'offres et, à titre expérimental, à ceux attribués par guichets ouverts ;

- **la prise en compte des biocarburants**, en les exonérant de l'interdiction de la publicité précitée, en prévoyant une trajectoire de



substitution dans l'évolution de l'incitation fiscale sur le gazole routier et en les intégrant aux plans d'actions « transports » des grandes entreprises ;

- **des dispositifs de soutien à toutes les formes de stockage :** stations de transfert d'énergie par pompage (STEP), hydrogène, batteries électriques.

**Cette action est, plus largement, celle des sénateurs qui ont adopté,** avec l'avis favorable ou de sagesse du rapporteur :

- **un dispositif de soutien budgétaire conséquent** aux raccordements des installations de biogaz, issu du projet de loi dit « ASAP » ;

- **des dispositions complémentaires,** stratégiques ou financières, **en faveur de l'hydroélectricité ;**

- **des mesures plus ponctuelles de simplification,** telles que la dématérialisation de la transmission des C2E, la facilitation des réseaux intérieurs d'électricité des bâtiments (RIB) ou la consolidation de la réduction de la chaleur fatale des bâtiments professionnels.

\*

**Aussi la commission a-t-elle voulu adresser un signal ambitieux en faveur de notre transition énergétique,** car il est illusoire d'espérer atteindre l'objectif de « neutralité carbone » à l'horizon 2050 sans un investissement massif en faveur de l'énergie nucléaire, de l'énergie hydraulique et de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone. Complémentairement, les autres énergies renouvelables intermittentes, et leurs formes de stockage doivent également être largement promues.

\*\*\*

Au total, parce que les ressources minières et énergétiques sont au fondement de notre modèle de développement, **la commission des affaires économiques a jugé essentiel de passer d'un texte d'intentions à un texte d'actions,** en complétant très largement le projet de loi ; elle a ainsi entendu poser les bases d'un modèle de développement, moins émissif et plus compétitif, à même d'atteindre véritablement à la lutte contre les dérèglements climatiques.

**Car l'action climatique passe d'abord et avant tout par la décarbonation de l'économie,** qui nécessite, pour réussir, **de relocaliser l'activité minière et de relancer l'énergie nucléaire.**

## IV. LE VOLET RÉNOVATION DES BÂTIMENTS : REHAUSSER L'AMBITION, ACCOMPAGNER TOUS LES FRANÇAIS

Le chapitre I<sup>er</sup> du titre IV « Se loger » du projet de loi, soit vingt-six articles - du 39 au 45 *quinquies*, consacré à la rénovation des bâtiments, a été délégué à la commission des affaires économiques. C'est un enjeu central pour les Français en termes de lutte contre le dérèglement climatique et de renforcement de la résilience, mais peut-être surtout de pouvoir d'achat et de protection du logement et du foyer.

À cet aune et malgré de réelles avancées, le projet de loi transmis par l'Assemblée nationale paraît en retrait par rapport aux objectifs que s'est fixés la France pour 2050 à travers la Stratégie nationale bas carbone (SNBC). En outre, il n'a pas encore trouvé son équilibre entre les nouvelles contraintes et les nécessaires mesures d'accompagnement, notamment au bénéfice des plus modestes.

### A. UN PROJET DE LOI INSUFFISAMMENT AMBITIEUX AU REGARD DES ENJEUX ET DÉSÉQUILIBRÉ ENTRE CONTRAINTE ET INCITATION

#### 1. La rénovation énergétique : un enjeu fondamental, des objectifs très ambitieux

La rénovation des bâtiments et singulièrement celle des logements présente **deux enjeux principaux : un enjeu de pouvoir d'achat et un enjeu climatique**. Le logement est le premier poste de dépense des ménages. Il est la cause de 27 % des émissions de gaz à effet de serre. Réussir la rénovation des logements, c'est réduire les factures, lutter contre la précarité énergétique, relancer notre économie à travers le secteur du bâtiment et, *in fine*, atteindre l'objectif que nous nous sommes fixé : un parc de bâtiments basse consommation (BBC) en 2050.

Le défi est de taille, sur 29 millions de résidences principales, 1,9 million seulement sont classées A ou B selon le diagnostic de performance énergétique (DPE), soit 7 % du parc. À l'opposé, **4,8 millions de logements sont classés F et G, soit 17 % du parc**. Ils sont qualifiés de « passoires thermiques ».

Enfin, **les rénovations performantes**, c'est-à-dire permettant d'atteindre les gains les plus élevés soit une division par quatre ou cinq de la facture énergétique, **sont trop peu nombreuses**. Selon le rapport de juillet 2020 du Haut Conseil pour le climat, entre 2014 et 2016, seules 87 000 maisons individuelles par an ont fait l'objet de rénovations permettant un saut d'au moins deux classes énergétiques. Le taux de rénovation globale serait de 0,2 % par an dans le résidentiel et le tertiaire sur la période 2012 à 2016.

Le rapport d'Olivier Sichel pour la rénovation des logements pointait qu'alors que plus de la moitié des passoires thermiques sont des maisons individuelles, seules 32 % d'entre elles ont fait l'objet de travaux de rénovation et, dans les trois quarts des cas, les travaux effectués n'ont pas eu d'impact sur l'étiquette énergétique du logement.

Ces données techniques ne doivent pas occulter **la forte dimension sociale du sujet**. 1,5 million de passoires thermiques, soit un tiers environ, sont occupées par des propriétaires à faible revenu. 11,6 % des Français consacraient en 2017 plus de 8 % de leurs revenus au paiement des factures d'énergie de leur logement. **36 % des ménages du parc social, 26 % des ménages du parc privé seraient en situation de précarité énergétique.**

Pour faire face à ces défis, la France s'est fixé l'objectif dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) d'août 2015, d'un parc immobilier au niveau bâtiment basse consommation (BBC) d'ici 2050. La Stratégie nationale bas carbone (SNBC) adoptée dans le cadre de la LTECV vise une réduction des gaz à effet de serre de 49 % en 2030 par rapport à 2015 (28 % dans le secteur du bâtiment) et une décarbonation complète en 2050. **Cela implique 500 000 rénovations de bâtiments par an.**

## **2. Un projet de loi mélangeant avancées et recul**

**Le projet de loi propose trois avancées significatives** afin de favoriser la rénovation énergétique : l'organisation d'un service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) et l'accompagnement des ménages vers des rénovations performantes, la création d'un prêt avance mutation garanti par l'État et celle d'un plan pluriannuel de travaux dans les copropriétés.

**L'article 43 du projet de loi est consacré à conforter ce SPPEH** qui était resté dépendant d'initiatives partielles ou locales. Il lui donne la mission d'accroître le nombre des rénovations et surtout d'encourager à des rénovations performantes et globales. Il fournit l'information et les conseils nécessaires aux ménages pour diminuer leur consommation d'énergie. Ce service public a aussi pour mission de mobiliser les professionnels du secteur, les acteurs locaux et les banques. Il doit en outre favoriser la montée en compétences de la filière. L'Agence nationale de l'habitat (Anah) sera chargée, à la suite de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), de l'animation de ce réseau de guichets qui pourra également s'appuyer sur les collectivités territoriales.

Le point le plus nouveau est sans doute qu'en application du rapport d'Olivier Sichel, l'article 43 crée une **mission d'accompagnement des ménages** en vue de la préparation, du financement et de la réalisation des travaux de rénovation énergétique. Ces opérateurs seront agréés par

l'État. Ils doivent permettre de passer de rénovations geste par geste à des rénovations globales.

Néanmoins, beaucoup reste à préciser dans ces dispositions ajoutées au texte initial en cours de discussion parlementaire par amendement.

**Le deuxième apport notable est la création du prêt avance mutation garanti par l'État** qui figure à l'article 43 *quater*, lui aussi ajouté par amendement lors des débats en séance publique à l'Assemblée nationale. C'est une proposition d'Olivier Sichel qui constatait que 62 % des propriétaires de passoires thermiques ont plus de 60 ans et n'ont, de ce fait, pas accès au financement bancaire. Par ailleurs environ 20 % de ces ménages connaissent des difficultés financières qui les empêcheraient d'emprunter tout en conservant un reste à vivre suffisant. La solution à ce problème serait que l'État vienne apporter sa garantie à un prêt de long terme qui serait remboursé à l'occasion du décès des occupants ou de la vente du bien qui a été rénové, sachant que normalement celui-ci verra sa valeur s'accroître grâce à sa rénovation.

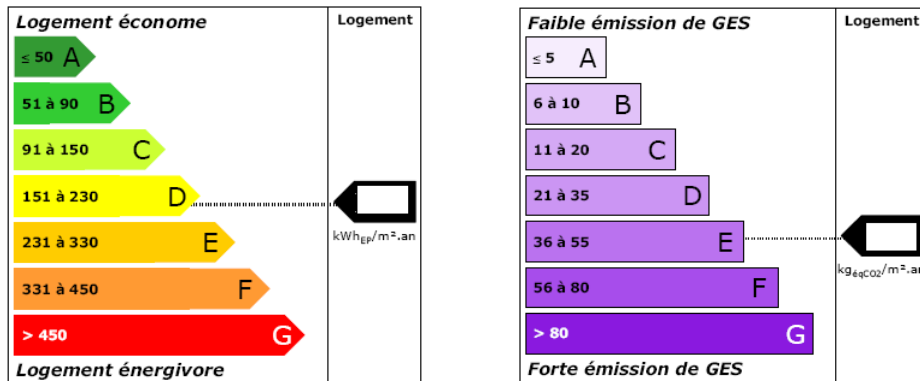
**Le troisième apport important est la création du plan pluriannuel de travaux dans les copropriétés.** C'est l'essentiel de l'article 44. L'idée avait été abandonnée *in extremis* dans le cadre de l'ordonnance du 30 octobre 2019 sur la copropriété. À l'époque, le projet d'imposer un plan de travaux d'une durée et d'une ampleur mal définies avait paru contraire au droit de propriété garanti par la Constitution. Le présent projet de loi contourne cette difficulté en ne rendant obligatoire que l'élaboration d'un projet qui sera soumis au vote des propriétaires quinze ans après l'édification de l'immeuble. L'objectif reste le même : permettre à la copropriété de se projeter dans les dix années suivantes et de programmer les travaux nécessaires au bon état de l'immeuble et, par là même, d'envisager les lourds travaux de rénovation énergétique.

**À contrepied de ces avancées notables, le projet de loi s'inscrit en recul de l'ambition de décarbonation des bâtiments en 2050.** Alors que la nouvelle définition du DPE, prévue par la loi ELAN<sup>1</sup> qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021, entérine d'ores et déjà un assouplissement des catégories les plus performantes, le texte de l'Assemblée nationale vient brouiller le message sur l'objectif de rénovation à atteindre à travers ses articles 39, 39 *bis* C et 39 *ter*.

---

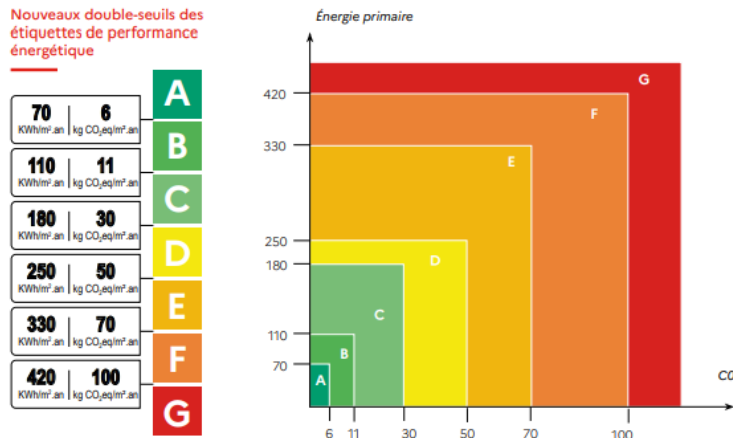
<sup>1</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

### Ancienne échelle du DPE :



Le nouveau DPE marque une évolution importante des seuils. Le plafond de la classe A passe de 50 à 70 kWh/m²/an, celui de la B de 90 à 110 et celui de la C de 150 à 180.

### Nouvelle échelle du DPE :



Dans ce nouveau contexte réglementaire, de nombreuses parties prenantes ont été surprises et choquées que l'article 39 bis C ne retienne plus comme objectif la référence à la rénovation des bâtiments au niveau BBC en 2050, que l'article 39 ter considère comme performantes des rénovations n'atteignant que la classe C et non plus les classes A et B. Ces deux évolutions importantes se concrétisant dans une troisième, certes symbolique mais significative, la transformation de la dénomination de la classe C en « assez » performante plutôt qu'en « moyennement » performante.

Ces évolutions reposent sur l'analyse selon laquelle la classe C serait suffisante pour atteindre les objectifs 2050. Mais la note de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) sur laquelle repose cette affirmation ne dit pas exactement cela. Elle indique que la rénovation des passoires thermiques au niveau A, B ou C permet d'atteindre l'objectif 2028, mais qu'à l'horizon 2050, cela ne permet que « d'approcher les objectifs du

*scénario de la SNBC [...] sans toutefois les atteindre »* même si le « *facteur 4* » était obtenu.

### **3. Un projet de loi déséquilibré entre contraintes et incitations**

Le projet de loi paraît ensuite déséquilibré entre les nouvelles obligations qu'il édicte et la faiblesse des outils nouveaux qu'il propose.

En Allemagne, 380 milliards d'euros ont été investis dans la rénovation énergétique depuis 2006.

En France, hors plan de relance, l'effort national serait, selon le rapport Sichel, de l'ordre de 6 milliards d'euros par an entre aides publiques de l'État et des collectivités locales et certificats d'économie d'énergie (C2E).

Pour mémoire, le plan de relance a marqué une réelle, mais insuffisante inflexion en mobilisant 6,7 milliards d'euros sur deux ans pour la rénovation des bâtiments. 2 milliards sont destinés aux particuliers et 500 millions pour les bailleurs sociaux. Sur cette enveloppe, il faut saluer l'ouverture de MaPrimeRénov' aux propriétaires bailleurs et aux copropriétés.

Mais c'est un effort d'une autre dimension qui est nécessaire pour accompagner les Français au regard des obligations du projet de loi. À l'article 40, il impose un audit énergétique en cas de vente d'une maison individuelle classée E, F et G, c'est-à-dire un document qui indiquera le montant des travaux à réaliser et qui viendra vraisemblablement en déduction du prix. L'article 41 interdit l'augmentation des loyers des passoires thermiques, les logements F et G. L'article 42 fait basculer dans l'indécence et donc interdit la location des logements classés G en 2025, F en 2028 et E en 2034.

Cela implique un effort de rénovation aujourd'hui sans précédent de la part des propriétaires.

**CHIFFRES CLÉS – Nombre de logements concernés**

**Répartition du parc, à partir des éléments du rapport : *DPE ANCIEN***\_Source : Rapport du CGDD, septembre 2020. Sur 29 millions de résidences principales (1.1.2018) :

La réalité énergétique du parc de logements - Sur près de 29 millions de résidences principales :

Classe DPE Logement	% du parc	Total parc (Milliers de logements)	dont parc privé locatif (Milliers de logements)
A	1,8	525	126
B	4,8	1 358	305
C	18	5 106	1 023
D	34,2	9 699	2 319
E	24,4	6 934	1 887
F	10,8	3 054	977
G	6%	1 704	696
TOTAL		28 380	7 333

Source : CGDD – Septembre 2020 – « Le parc de logements par classe de consommation énergétique » / Fidéli, base des DPE 2017-2018 de l'ADEME - Statistiques réalisées sur la base du DPE « ancien »

Dans le parc social, si les logements F et G sont peu nombreux, environ 7 %, les logements E représentent 805 000 logements, soit 20 %.

Les coûts seront considérables. L'Union sociale pour l'habitat (USH) qui fédère le mouvement HLM, estime ainsi qu'une rénovation d'un logement classé E s'élèverait en moyenne à 38 000 € en incluant pour partie l'atteinte des étiquettes les mieux-disantes.

De son côté, la FNAIM estime la rénovation du parc privé E, F et G au niveau de la classe D du DPE à 54 milliards d'euros pour un coût de rénovation compris entre 10 000 et 22 000 € par logement.

Face à ces enjeux financiers, l'absence réponse à la hauteur dans le projet de loi est incohérente.

Les bailleurs sociaux restent soumis à la Réduction de loyer de solidarité, la RLS, qui obère leurs capacités d'investissement d'1,3 milliard d'euros par an et le Gouvernement leur demande en outre de construire 250 000 logements en deux ans !

Du côté des bailleurs privés, l'équation reste sans solution. Les loyers sont encadrés, les locataires bénéficient des économies d'énergie et les propriétaires payent les travaux...

***B. ÊTRE PLUS AMBITIEUX, SOLIDAIRE ET RÉALISTE***

Sur la base de cette analyse du projet de loi, la commission propose de retenir trois axes d'évolution : rehausser l'ambition, garantir aux plus modestes qu'ils bénéficieront de la transition énergétique et faire preuve de réalisme en prenant d'importantes mesures d'accompagnement.

## 1. Rehausser l'ambition à la hauteur de l'enjeu

Il s'agit tout d'abord de rehausser l'ambition du projet de loi à la hauteur de l'enjeu que représente la décarbonation en 2050.

Cela passe par **cinq mesures principales** :

- la commission a réintroduit à l'article 39 *bis* C la référence à **l'objectif d'un parc de bâtiments basses consommation** à la place de l'objectif plus flou qui y figurait « *d'un parc sobre en énergie et faiblement émetteur de gaz à effet de serre* » ;

- la commission a retenu comme **définition d'une rénovation « performante » la référence aux classes A et B du DPE** qui correspondent à cet objectif BBC 2050 et n'a pas retenu la classe C afin de ne pas dissoudre l'exigence que l'on doit avoir ;

- de ce fait, la commission est revenue au texte initial sur la dénomination des classes du DPE en qualifiant la classe C de « *moyennement performante* » ;

- elle a estimé nécessaire de **prendre en compte dans le projet de loi les logements classés D** qui devront avoir été rénovés d'ici à 2050. Elle a retenu deux outils. Le premier est l'instauration d'un **audit énergétique obligatoire** en cas de vente d'un logement individuel au 1<sup>er</sup> janvier 2030, comme pour les logements E, F et G pour lesquels cela est exigé en 2022 puis 2025. Le texte de l'Assemblée nationale ne prévoyait que la remise d'un rapport d'étude dans trois ans... Le second est **l'inscription des logements de classe D dans le calendrier d'interdiction de louer** des logements indécents, à compter de 2048. L'échéance peut paraître lointaine, mais elle permettra aux bailleurs de planifier les rénovations en conséquence et d'intégrer que, compte tenu de cet objectif national BBC 2050, il sera nécessaire d'améliorer leur performance ;

- Enfin, la commission a voulu **clarifier les missions** du service public de la performance énergétique de l'habitat (**SPPEH**) en **garantissant des ressources financières** pérennes, mais aussi en s'assurant que les **accompagnateurs seront bien des professionnels compétents, agréés, indépendants et impartiaux**. Pour ne pas renchérir les démarches, il est également nécessaire que leur mission soit ciblée sur les rénovations les plus importantes, d'au moins 5 000 euros, comme le préconisait le rapport Sichel.



## 2. Garantir une transition solidaire

Le second axe retenu par la commission est de garantir que la transition énergétique se fera avec les plus modestes.

Elle a promu cette ambition solidaire à travers **cinq dispositions** principales :

- elle a inscrit parmi les objectifs de la politique de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment que **le reste à charge serait « minimal »** pour les bénéficiaires les plus modestes et pas seulement « *soutenable et incitatif* » comme le texte le prévoyait ;

- la commission a ensuite **accélééré l'application de l'interdiction d'augmenter les loyers des passoires thermiques** dès la publication de la loi et non un an après ou en 2023 outre-mer ;

- elle a décidé **la transmission des DPE des passoires thermiques aux associations qui luttent contre la précarité énergétique** et qui pourront intervenir auprès des occupants qu'ils soient propriétaires ou locataires et les aider à faire valoir leurs droits ;

- elle a estimé indispensable de rendre possible **la gratuité des « accompagnateurs Sichel » pour les plus modestes** en permettant leur financement par les crédits d'économies d'énergies, les C2E ;

- enfin, elle a décidé **d'aider les bailleurs sociaux en abaissant la TVA sur les travaux de rénovation des logements**, en revenant au taux de 5,5 % qui était en vigueur avant l'actuel Gouvernement et la mise en œuvre de la RLS.

## 3. Accompagner vraiment tous les Français

Troisième axe retenu, accompagner vraiment les Français vers la transition énergétique, trouver l'équilibre entre les nouvelles obligations et les nécessaires incitations.

À cet égard, la commission a retenu **huit mesures principales** :

- elle a demandé, dans une volonté de simplification, que le Gouvernement mette en place par voie d'expérimentation **des documents et procédures unifiés** car, aujourd'hui, la multiplication des diagnostics et audits est difficile à appréhender ;

- elle a inscrit dans les objectifs de la politique de rénovation des bâtiments **le principe selon lequel les aides resteront accessibles à l'ensemble des Français**, naturellement selon leurs ressources ;

- la commission a souhaité inscrire **les interdictions de louer dans un calendrier plus réaliste, mais exigeant**. Les dates prévues de 2025 et 2028

ont été maintenues pour les passoires thermiques, mais le couperet a été repoussé à 2040 pour les logements E qui n'en font pas partie, même si leur rénovation est bien évidemment nécessaire. Elle a aussi introduit à la demande de la commission de la culture et des acteurs de la protection du patrimoine des exceptions dans les cas où les meilleurs niveaux de performance ne pourraient pas être atteints. Cet équilibre doit permettre de **se focaliser d'abord sur les passoires thermiques** et à la filière de s'organiser pour massifier les rénovations et monter en charge ;

- la commission a assuré **l'articulation des outils dans les copropriétés** entre le diagnostic technique global, le diagnostic de performance énergétique collectif et le plan pluriannuel de travaux afin que ces différents documents se renforcent les uns les autres dans un parcours logique ;

- **dans les copropriétés, le fonds travaux deviendra portable** entre vendeurs et acquéreurs afin que chacun soit incité à constituer une vraie épargne collective pour préparer les gros travaux de rénovation ;

- la commission a souhaité mieux accompagner les bailleurs. Elle a **créé un congé pour travaux d'économie d'énergie lorsqu'ils ne peuvent se faire dans un logement occupé**, suivant en cela la jurisprudence ;

- elle a également mis en place **des dispositifs incitatifs lorsqu'un bailleur réalise une rénovation performante pour faire sortir un logement de la catégorie de passoire thermique** en le rendant éligible au « Denormandie ancien » et en lui permettant de déroger à l'encadrement des loyers ;

- enfin, la commission a acté **le doublement du déficit foncier** en cas de travaux d'économie d'énergie pour assurer la rentabilité de ces rénovations lourdes tout en empêchant son cumul avec l'aide MaPrimeRénov'.

## **V. LE VOLET LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS : INSUFFLER LA DIFFÉRENCIATION ET L'OPÉRATIONNALITÉ À UN TEXTE CENTRALISATEUR COMPORTANT D'IMPORTANTES ANGLAIS MORTS**

### **A. UN TEXTE QUI ALLIE MESURES STRUCTURANTES ET MESURES ANECDOTIQUES**

L'examen du chapitre III du titre « Se loger », relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols, a été délégué au fond à la commission des affaires économiques, compétente en matière d'urbanisme. Initialement composé de 9 articles, il comporte, à l'issue des travaux de l'Assemblée nationale, **29 articles situés entre les articles 47 et 55 du projet de loi.**

Le chapitre traduit, avec des adaptations notables, certaines des treize recommandations de la Convention citoyenne pour le Climat relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols. Il intègre aussi certains objectifs ou mesures défendus par le Gouvernement depuis plusieurs années, au premier rang desquels l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

**Sensiblement réécrit et complété à l'Assemblée nationale**, ce volet du texte allie désormais des **mesures très structurantes et d'autres plus anecdotiques**.

### **1. Une trajectoire ambitieuse de réduction de l'artificialisation, fixée au niveau régional, que les documents locaux devront intégrer au prix de nombreuses modifications**

Le « cœur » du dispositif de lutte contre l'artificialisation est constitué des articles **47 à 49** du projet de loi.

Le texte prévoit d'introduire **deux grands objectifs programmatiques, qui fixent une trajectoire générale de réduction du rythme de l'artificialisation en deux étapes** : d'abord, une réduction par deux d'ici 2031 par rapport aux dix années précédentes ; puis d'ici 2050, une stabilisation, c'est-à-dire « l'absence d'artificialisation nette » (article 47).

Cette trajectoire est ensuite traduite en un nouvel **objectif général du code de l'urbanisme** (article 48), dont les différentes composantes sont précisées (maîtrise de l'étalement urbain, renouvellement urbain, protection des espaces naturels, forestiers et agricoles...). Surtout, le texte propose une **définition des sols artificialisés**, la notion d'artificialisation étant aujourd'hui absente du droit de l'urbanisme.

Enfin, ces objectifs devront **être traduits de manière concrète au sein des documents d'urbanisme et de planification** : les SRADDET, SCoT, PLU et cartes communales, selon la hiérarchie des normes (article 49). Les SRADDET – et leurs équivalents en Corse, en Ile-de-France et dans les collectivités d'outre-mer – fixeront ainsi une **cible chiffrée et contraignante** de réduction, **qui ne pourra être inférieure à 50 %**, ainsi qu'une trajectoire par tranches de dix ans jusqu'à l'atteinte de la zéro artificialisation nette en 2050. Ces objectifs et trajectoires **s'appliqueront dans un rapport de compatibilité** aux SCoT, PLU et cartes communales de leur périmètre (article 49).

Le Gouvernement convenant que cet objectif de - 50 % ne pourra pas être appliqué de façon parfaitement uniforme à l'échelle de chaque commune, **il est prévu de confier à la région, via le SRADDET, un rôle de « répartiteur » de cette enveloppe de réduction de l'artificialisation, entre les communes et EPCI de son périmètre**. Les modalités de cette « territorialisation régionale » sont largement renvoyées à un décret (article 49).

L'intégration de ces dispositions au sein des documents d'urbanisme et de planification est **prévue selon un calendrier serré**, les collectivités étant tenues de prescrire, puis d'approuver les documents modifiés ou révisés dans des délais allant d'un an à six ans (article 49), sous peine de « gel » des autorisations d'urbanisme.

## **2. Une interdiction de nouvelles surfaces commerciales de plus de 10 000 m<sup>2</sup> de surface de vente, un encadrement plus strict de celles sous ce seuil**

Le projet de loi pose un **principe général d'interdiction de délivrance d'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets artificialisant des sols** (article 52). Cette interdiction est **absolue pour les projets de plus de 10 000 m<sup>2</sup> de surface de vente**, tandis que des dérogations, essentiellement géographiques, sont prévues pour certains projets situés sous ce seuil. Parmi ces dernières figure notamment le fait que le projet s'insère dans une opération d'aménagement en zone déjà urbanisée, qu'il soit situé dans un secteur d'implantation périphérique identifié dans un SCoT, ou encore qu'il figure dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation territoriale.

Les députés ont par ailleurs souhaité préciser que la Commission nationale d'aménagement commerciale (CNAC) sera l'autorité compétente pour examiner les demandes de dérogation à l'interdiction.

## **3. Des dispositions disparates, principalement relatives au contenu, aux outils et à l'évaluation des documents d'urbanisme**

Une grande partie des autres mesures du volet relatif à l'artificialisation, dans leur grande majorité **introduites à l'Assemblée nationale**, sont relatives au contenu, aux outils et à l'évaluation des documents d'urbanisme. Elles ont pour objet :

- un renforcement de **l'élaboration et de l'évaluation** des documents d'urbanisme, avec l'élargissement du champ d'autosaisine de la CDPENAF (article 49 *bis* A), l'augmentation de la fréquence de l'évaluation du PLU (article 49 *bis* F), et l'insertion de nouvelles obligations redditionnelles pour les communes et EPCI (article 50) ;

- de nouvelles obligations relatives aux **ouvertures à l'urbanisation**, comme l'obligation d'adopter des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) comportant un calendrier prévisionnel, ou la réduction de la durée sous laquelle les PLU doivent être révisés pour ouvrir une zone à l'urbanisation (article 49 *bis* C) ;

- de nouveaux **outils ou obligations pour mieux intégrer l'ambition environnementale**, comme la définition de zones de renaturation

dans les SCoT (article 49 *bis* B), l'insertion obligatoire d'OAP relatives aux continuités écologiques (article 49 *bis* D), la possibilité de réglementer les zones de transition entre ruralité et urbanité (article 49 *bis* D), la création d'observatoires de l'habitat et du foncier auprès des PLH (article 49 *bis*), l'obligation de taux minimal de végétalisation ou de pleine terre en zone dense (article 49 *bis* E), des densités minimales au sein des grandes opérations d'urbanisme (article 51), l'inversion de la logique de dérogation au PLU (article 51 *bis* A), l'intégration des enjeux logistiques au sein du SCoT (article 52 *bis*).

En réponse aux nombreux travaux gouvernementaux et parlementaires relatifs à la mobilisation des friches, le projet de loi comporte aussi deux articles visant à **définir les friches** (article 53 *bis*) et à doter les collectivités de nouveaux outils pour la **réhabilitation** de ces terrains (article 53), en particulier au sein des zones d'activité économique.

Deux articles visent à **articuler les compétences des collectivités territoriales et de l'État**, en incluant les syndicats mixtes de SCoT aux conférences territoriales de l'action publique, et en créant de nouvelles « conventions de sobriété foncière ».

Enfin, **de rares articles comprennent des dispositions relatives à l'urbanisme opérationnel**, prévoyant notamment de nouvelles **études préalables** à la construction et à l'aménagement (articles 51 *bis* et 54), ou facilitant la mobilisation de foncier dans les zones pavillonnaires (article 53 *bis* A).

## **B. LE PROJET DE LOI AFFICHE DES OBJECTIFS AMBITIEUX DE RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION, TOUTEFOIS DESSERVIS PAR UNE MÉTHODE CENTRALISATRICE ET DE NOMBREUSES OBLIGATIONS SANS RÉELLE PLUS-VALUE**

### **1. Les objectifs affichés sont ambitieux...**

Les **objectifs affichés par le projet de loi** sont ambitieux, dépassant parfois les propositions de la Convention citoyenne pour le Climat. La réduction par deux en dix ans du rythme d'artificialisation des sols marquerait une vraie **rupture avec les dynamiques de consommation d'espace passées** - bien que les efforts accrus de sobriété foncière conduits par les collectivités depuis le début des années 2000 aient déjà entraîné un ralentissement du rythme constaté. L'inscription de l'objectif de « **zéro artificialisation nette** » à horizon 2050, va **plus loin que les propositions de la Convention, traduisant plutôt les orientations du Gouvernement** énoncées dès 2018 dans le Plan Biodiversité.

La volonté d'améliorer la prise en compte de ces enjeux par les documents d'urbanisme doit être saluée. L'artificialisation soulève en effet de vraies problématiques, tant environnementales qu'économiques, voire

sociales, comme le rapport sénatorial « *L'objectif de "zéro artificialisation nette" à l'épreuve des territoires : territorialiser, articuler, accompagner* », présenté en mai 2021 par Jean-Baptiste Blanc, Anne-Catherine Loisier et Christian Redon-Sarrazy l'a rappelé.

**Le texte apporte également des avancées appelées de longue date, notamment en matière de réhabilitation des friches.** L'absence de définition juridique de ces terrains et l'insuffisance des outils réglementaires pour les mobiliser étaient mises en cause depuis plusieurs années par divers rapports parlementaires, dont le rapport « *Pollutions industrielles et minières des sols : assumer ses responsabilités, réparer les erreurs du passé et penser durablement l'avenir* » de la commission d'enquête sénatoriale sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières.

L'interdiction, qui peut certes être nuancée par les dérogations, de tout projet commercial artificialisant des sols représente un **renforcement inédit de la réglementation en matière d'urbanisme commercial**, qui frappera des dizaines de projets par an.

Par ailleurs, **l'intégration des enjeux de la logistique au sein du SCoT**, via le Document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC), représente une avancée importante afin de planifier et coordonner le développement de ce secteur essentiel à nos chaînes d'approvisionnement. Son insuffisance prise en compte dans les documents d'urbanisme a notamment récemment été pointée dans le rapport de Serge Babary au nom de la commission des affaires économiques « *Équité et souplesse, pour un commerce en pleine mutation* » de février 2021.

## **2. ... mais la méthode centralisatrice n'est pas gage d'efficacité**

La commission estime cependant que le projet de loi, s'il joue de l'effet d'annonce, **se trompe sur la méthode** retenue pour mettre en œuvre ces objectifs. En effet, il traduit une **véritable volonté centralisatrice de la politique d'urbanisme**, avec un État « **répartiteur** » des droits à construire et des **collectivités reléguées au rang d'exécutants**.

Confier au SRADDET ce rôle de répartition n'est pas pertinent ni efficace, l'échelon régional n'étant pas outillé pour opérer ces arbitrages. Le SRADDET n'est pas un document d'urbanisme, et ses procédures d'élaboration **ne garantissent pas la bonne association des collectivités locales**, en dehors de la conférence territoriale de l'action publique qui fait souvent figure de « grand-messe ». **Le choix de cet échelon régional, qui ne correspond pas aux recommandations de la Convention citoyenne** - elle visait plutôt l'échelon intercommunal - n'a d'autre intérêt que de limiter le nombre d'interlocuteurs pour l'État, et de pouvoir mieux contrôler administrativement l'atteinte des cibles chiffrées.

Le texte **néglige le rôle des SCoT**, qui ont à l'inverse enclenché depuis les années 2000 ce travail de sobriété foncière, en mettant en œuvre des dynamiques de coopération entre EPCI et communes, et se sont déjà fixé des objectifs de réduction de la consommation d'espace. C'est à cet **échelon de proximité** que le dialogue est le plus fructueux, là que s'opère la nécessaire conciliation des objectifs de politique publique entre logement, biodiversité, développement économique, ou encore agriculture.

**Cette approche centralisée et uniforme va à rebours des déclarations du Gouvernement relatives au futur projet de loi « 4D »**, qui se veut porter une ambition de décentralisation et de différenciation.

**Elle manque à la fois de réalisme**, car elle méconnaît les structures et initiatives locales, **et d'efficacité**, car elle pourrait perturber les efforts qui ont déjà été conduits et remettre en question des projets mûris. **L'effort de sobriété foncière, de renouvellement urbain, de densification qualitative, ne pourra pas se faire contre les collectivités et contre les habitants.**

Par ailleurs, rien ne justifie que le pouvoir de décision en matière d'urbanisme commercial soit demain centralisé, ainsi que le prévoit pourtant le projet de loi, en ce qui concerne l'examen des demandes de dérogation au moratoire. En effet, les critères de dérogation sont soit purement objectifs, soit éminemment locaux. Dès lors, l'échelon local, le seul au fait des besoins du territoire et de ses équilibres, reste le plus pertinent pour effectuer cet examen.

### **3. De nombreuses obligations à faible portée concrète**

Outre les mesures ambitieuses relatives aux objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et à l'implantation des surfaces commerciales, **la plupart des mesures du texte relèvent plutôt de compléments ou d'ajustement que de changements structurants.**

Ainsi, la mesure présentée comme orientant l'aménagement de demain, qui vise à fixer une densité minimale au sein des grandes opérations d'urbanisme (GOU), est d'ampleur très limitée, car il n'existe à date qu'une seule GOU, et le déploiement de ces opérations est limité aux seuls périmètres de projets partenariaux d'aménagement, au nombre de douze en France. Elle relève davantage **d'une mesure cosmétique** que d'une véritable ambition.

À l'inverse, **le Gouvernement et l'Assemblée nationale ont souvent adopté une approche coercitive, fondée sur beaucoup d'obligations dont la plus-value réelle est souvent très incertaine**, ou qui sont contre-productives. On peut citer, à titre d'exemple :

- l'obligation d'instaurer une **surface minimale de pleine terre ou de végétalisation** en zone dense (article 49 *bis* E), que nombre de communes et EPCI instaurent déjà facultativement lorsque cela est pertinent. Il est à

craindre, en zone dense, qu'elle n'accentue la rareté du foncier, dès lors que les collectivités ne choisiraient pas un taux très faible ;

- l'obligation de se doter de **nouvelles orientations d'aménagement et de programmation (OAP)** en matière de continuité écologique ou encore d'échéancier d'ouverture à l'urbanisation (articles 49 *bis* C et 49 *bis* D), qui alourdit inutilement les plans locaux d'urbanisme. Cela va à l'encontre de l'objet même des OAP, conçus pour être des outils souples mobilisés « à la carte » par les communes pour compléter le règlement ;

- l'obligation de présenter annuellement, au conseil municipal ou communautaire, **un rapport sur l'artificialisation des sols suivi d'un débat et d'un vote** (article 50). Cette mesure apparaît à la fois disproportionnée (notamment pour les petites communes qui ne construisent que peu chaque année) et peu utile, le Gouvernement ayant concédé qu'il s'agit d'une mesure « à visée principalement pédagogique » ;

- l'obligation de **réaliser une « étude d'évaluation du changement de potentiel » des bâtiments**, à la fois lors de la construction et lors de la démolition. La finalité et la plus-value de cette étude ne sont pas évidentes. L'évolution des techniques sur la durée de vie d'un bâtiment, de plusieurs décennies, fait que l'étude réalisée lors de la construction sera rapidement caduque. Cet alourdissement des procédures, à l'encontre de l'impératif de simplification pour refaire « la ville sur la ville », interroge ;

- l'objectif de végétaliser l'ensemble des parkings existants d'ici 2025 et de couvrir d'ombrières la moitié des parkings extérieurs existants dans les dix prochaines années (article 52 *bis* C). Tout à fait irréaliste et au coût faramineux pour les collectivités et les commerçants, cet objectif relève davantage de la simple déclaration d'intention que d'une disposition législative normative et concrète ;

- l'interdiction stricte de tout projet commercial de plus de 10 000 m<sup>2</sup> de surface de vente, qui emporte également interdiction de toute extension d'un bâtiment situé sous ce seuil, dès lors que cette extension le conduirait à le franchir. Cette disposition est d'autant plus préjudiciable que les extensions, qui sont souvent prévues à l'appui d'un projet de modernisation-rénovation d'une surface commerciale, participent de la lutte contre l'artificialisation des sols en rendant moins attractive l'option de la construction de nouvelles surfaces.

L'accumulation de ces obligations conduira les **collectivités territoriales et les acteurs économiques à dépenser beaucoup d'énergie, de temps et de moyens** au bénéfice de « mesurées » à la portée réelle limitée, si ce n'est à l'utilité contestée.



#### 4. De larges angles morts

À l'inverse, des aspects pourtant centraux de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols sont à l'évidence absents du projet de loi.

**Aucun accompagnement financier ou d'ingénierie supplémentaire** n'est prévu, à l'exclusion d'un petit ajustement relatif au périmètre d'intervention des agences d'urbanisme. La distinction avec le volet du texte dédié à la rénovation énergétique est à cet égard frappante. Pourtant, les **conséquences sur les budgets des collectivités** seront importantes, à la fois au regard des bases de la fiscalité foncière que des coûts supplémentaires liés au recyclage foncier ou à la réhabilitation de l'existant.

La **renaturation** est à peine évoquée. Alors même qu'il consacre une approche « nette » de l'artificialisation, le texte ne définit ni les méthodes de « désartificialisation », ni leur prise en compte « comptable » dans les objectifs chiffrés. Les sujets de **compensation** sont eux aussi renvoyés à d'éventuels décrets. Même la **définition des sols artificialisés** est réduite au minimum, et confiée au pouvoir réglementaire, ce qui laisse les acteurs locaux dans l'incertitude quant à la traduction réelle des objectifs dans les documents d'urbanisme.

**L'accompagnement et le développement des opérations vertueuses**, par exemple celles menées sur les friches, ou réhabilitant le bâti existant, ne sont abordés qu'à travers l'angle de dérogations de droit au plan local d'urbanisme, solution peu satisfaisante en ce qu'elle affaiblit la portée du projet de territoire élaboré par les collectivités. On ne trouve aucune mesure de **simplification** des autorisations d'urbanisme, ni mesure **incitative** pour équilibrer le modèle économique des opérations de réhabilitation.

Les entrepôts du commerce en ligne sont largement absents du volet relatif à la réglementation commerciale, alors même que leur multiplication soulève des préoccupations légitimes en matière de consommation des sols et d'équilibres territoriaux.

Enfin, la commission déplore le **manque criant d'évaluation de l'impact concret des mesures prévues par le projet de loi**, alors que les ramifications en sont nombreuses : cherté et rareté du foncier constructible, contraction de l'offre de logement, risque pour l'attractivité du territoire pour les implantations économiques, enclavement de certains secteurs ruraux...

### **C. LA COMMISSION A SOUHAITÉ INSUFFLER AU TEXTE UNE APPROCHE DIFFÉRENCIÉE, OPÉRATIONNELLE, SIMPLIFICATRICE ET INNOVANTE**

Les propositions portées par la commission dans le cadre de l'examen du volet « artificialisation » visent à insuffler au texte une approche différenciée, opérationnelle, simplificatrice et innovante.

D'abord, la commission a souhaité remplacer l'approche centralisée et uniforme, par une approche **différenciée et territorialisée**. Pour la traduction des objectifs de réduction de l'artificialisation, elle a proposé de replacer le SRADDET dans son rôle d'orientation générale, pour confier la territorialisation des efforts aux SCoT, puis aux PLU, en cohérence avec leurs compétences décentralisées. Les rédactions adoptées affirment clairement, dans la loi, que les cibles que se fixeront les collectivités tiendront compte de la conciliation des enjeux et spécificités locaux (article 49). En matière de dérogations aux plans locaux d'urbanisme, la commission a souhaité maintenir le rôle du maire et la portée normative du PLU, pour ne pas affaiblir la planification locale (article 51 *bis* A).

En ce qui concerne le moratoire sur les grandes surfaces, la commission a rejeté l'idée d'une centralisation du pouvoir de décision et a confié aux commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) le soin d'examiner les demandes de dérogation.

Ensuite, **le caractère opérationnel et concret de ce projet de loi a été amélioré.**

La commission a proposé d'assouplir les **délais** quand nécessaire, par exemple donnant deux ans supplémentaires aux établissements publics de coopération intercommunale pour mettre en place des observatoires de l'habitat et du foncier (article 49 *bis*), en n'appliquant pas aux PLU déjà adoptés les mesures relatives aux ouvertures à l'urbanisation (article 49 *bis* C), ou encore en allongeant la périodicité du rapport communal ou intercommunal sur l'artificialisation à trois ans (article 50).

La commission a également apporté des **articulations** qui reflètent l'expérience de terrain des élus locaux, afin de maximiser l'impact et de réduire les complexités inutiles. Ainsi, un amendement du rapporteur a aussi prévu que la densification de « dents creuses » ne puisse pas être comptabilisée comme de l'artificialisation (article 49). Pour éviter les effets de bord, les opérations de réhabilitation de l'existant ont été exclues de l'application du coefficient obligatoire de pleine terre ou de surfaces végétalisées (article 49 *bis* E). Afin d'assurer une coordination entre les documents d'urbanisme et les dérogations au moratoire, la commission a supprimé la condition que les premiers aient été adoptés avant l'entrée en vigueur de la loi Climat-résilience pour être pris en compte (article 52).

La commission a également introduit une **définition** plus opérationnelle des sols artificialisés, afin que le Parlement puisse se prononcer sur les choix effectués et non les laisser entièrement à la main du décret, et dans l'objectif d'améliorer la prise en main concrète par les acteurs locaux (article 48).

La commission a renforcé la **cohérence** du moratoire sur les grandes surfaces, en prévoyant que le seuil d'interdiction soit exprimé en mètres carrés d'emprise au sol, et non de surface de vente, considérant que cette dernière notion ne dit rien de l'atteinte environnementale que peut représenter un projet commercial (article 52).

**Dans un esprit d'ambition, la commission a souhaité compléter le texte par des mesures allant plus loin** pour atteindre les objectifs environnementaux.

Elle a par exemple souhaité renforcer la **logique d'évaluation et de bilan** de l'ensemble des documents d'urbanisme, en prévoyant que les communes dotées de cartes communales en fassent une forme simplifiée d'évaluation tous les six ans. Les critères d'évaluation des SCoT ont également été renforcés (articles additionnels après l'article 49 *bis* E et l'article 49 *bis* F). Dans le même ordre d'idée, elle a soumis l'État et la politique nationale de lutte contre l'artificialisation, aux mêmes **obligations redditionnelles** que celle que le projet de loi prévoit pour les communes et EPCI (article 50).

Le texte de la commission prévoit également **d'étendre le champ d'action des établissements publics fonciers**, levier important de recyclage foncier, et les possibilités de mise en œuvre d'opérations de revitalisation de territoire, qui contribuent au renouvellement urbain (article additionnel après l'article 51 *bis* A).

La commission a également souhaité donner aux maires de toutes les communes les outils pour proposer à leur conseil municipal de **soumettre un projet commercial à autorisation d'exploitation commerciale** lorsque sa surface de vente est inférieure à 1 000 m<sup>2</sup> et qu'il soulève des **préoccupations, notamment environnementales** (article additionnel après l'article 52).

Compte tenu du caractère interdépartemental des **enjeux logistiques**, la commission a également adopté un amendement du rapporteur tendant à ce que les **SRADDET puissent fixer des objectifs en matière de développement** de ce secteur, au regard notamment de critères tels que la congestion des axes routiers, les flux de marchandises, le développement du commerce de proximité et celui du commerce en ligne (article 52 *bis*).

La commission s'est en outre engagée à déposer en séance un amendement soumettant, sous certaines conditions notamment hors friches, les entrepôts de logistique à autorisation des CDAC.

Enfin, la commission a souhaité apporter à ce volet **une dose de simplification**, qui lui manque cruellement. Le rapporteur a ainsi proposé des **dispositifs innovants** afin d'accélérer les projets vertueux et sur des friches, comme un certificat de projet et des « bonus réglementaires » spécifiques (articles additionnels après l'article 51 *bis* A), de consacrer des initiatives locales comme les permis de végétaliser (article additionnel après l'article 49 *bis* E), ou encore d'articuler les procédures pour aller à l'essentiel en matière de rénovation et de réhabilitation (article additionnel après l'article 51 *bis* A). La rédaction adoptée par la commission a **supprimé certaines dispositions à l'impact négligeable** (articles 49 *ter* et 49 *quater*), ou dont l'application promettait davantage de complexité que de bénéfices (article 49 *quinquies*).

## VI. LE VOLET AGRICULTURE ET ALIMENTATION - D'EFFETS DE BORD EN EFFETS D'ANNONCE : UN PROJET DE LOI QUI RATE L'OBJECTIF D'ACCROÎTRE LA DURABILITÉ DE NOTRE MODÈLE ALIMENTAIRE

### A. ACCENTUER LA DURABILITÉ DE NOTRE ALIMENTATION, C'EST LUTTER AVANT TOUT CONTRE LES IMPORTATIONS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

#### 1. La France a le modèle alimentaire le plus durable du monde selon des classements internationaux

Chaque année, **la France est primée modèle alimentaire le plus durable** du monde d'après le *Food sustainability index*, publié dans un rapport de *The Economist Intelligence Unit* et du *Barilla Center for Food and Nutrition Foundation*. Cette étude compile des résultats dans trois domaines (gaspillage de l'eau et de la nourriture, durabilité des méthodes agricoles et gestion des problématiques nutritionnelles) afin d'analyser les différentes façons de produire et de consommer dans plusieurs pays du monde représentant, à eux seuls, 90 % du PIB mondial et environ 80 % de la population.

De ce classement, il ressort que le modèle alimentaire français excelle dans tous les domaines, se distinguant particulièrement en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire (1<sup>re</sup> place) et de politique nutritionnelle (8<sup>e</sup> place). S'agissant de la durabilité de son modèle agricole, elle figure à la 20<sup>e</sup> place, particulièrement pénalisée par un manque en matière de recherche et développement dans le domaine agricole, par sa politique en matière de

biocarburants et par sa gestion en eau. Or sur ce point, il convient de rappeler, comme le rappelle WWF, que l’empreinte eau de la France est importée pour près de 50 %.

Ce constat doit servir de préalable à tout débat sur la durabilité du modèle français : la France ne part pas de loin, elle est un modèle à bien des égards copié dans le monde entier, alliant compétitivité économique, objectifs sociaux et performance environnementale.

Bien entendu, cet état de fait ne doit pas masquer les évidences : dans la mesure où l’agriculture représente 18 % de nos émissions de GES nationales (86 MtCO<sub>2</sub> en 2018) dans ses différentes composantes CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O et CO<sub>2</sub>, le modèle doit évoluer pour que la France tienne ses engagements climatiques internationaux.

Pour la commission des affaires économiques, il faut savoir accepter que l’agriculture comporte une part d’émission dans la mesure où sa vocation stratégique est de nourrir les Français. Mais cela ne l’exonère d’aucun progrès à réaliser !

Et le progrès est d’ailleurs en cours tous les jours en France ! Aucun agriculteur ne recourt aux méthodes culturales et agronomiques utilisées par ses parents. L’appréciation de la durabilité est un processus dynamique qui porte, en lui-même, des évolutions de pratiques radicales, mais qui s’implémentent dans le temps.

L’enjeu est aujourd’hui d’accompagner le changement, en valorisant les bonnes démarches et en incitant les producteurs à modifier les pratiques les plus nocives pour l’environnement par un accompagnement adapté ne les laissant pas sans solution.

Mais les progrès prennent du temps, et il faut veiller à ne pas, sous couvert de progrès à marche forcée, basculer dans un modèle décroissant réduisant la production française à des denrées haut de gamme, ne permettant plus de nourrir tous les Français, sauf à recourir massivement à des produits importés.

## **2. Une fragilité : un poids des importations alimentaires et agricoles de plus en plus important**

Cette mécanique semble toutefois déjà à l’œuvre, comme en témoigne la part de plus en plus importante des denrées importées dans l’assiette des Français.

Pour l’élevage, les denrées importées représentent 22 % de la consommation française de viande bovine, 26 % de la consommation de porc, 45 % de la consommation de poulet, 56 % de viande ovine. Le taux est de près de 30 % pour les produits laitiers. Il avoisine même les 80 % pour la couverture de nos besoins en miel.

Pour les cultures végétales, près d'un fruit et légume sur deux consommés en France est aujourd'hui importé. Enfin, près de 63 % des protéines issues d'oléagineux consommées en France par les élevages ne sont pas produites en France.

Cet état de fait témoigne de la difficulté croissante pour la production française d'exister sur certains segments de marché qui sont pourtant des débouchés essentiels, notamment dans la restauration hors domicile ou l'industrie agroalimentaire, où la contrainte prix est évidemment bien plus forte.

Cette part accrue des produits importés dans la consommation des ménages français pose plusieurs difficultés en matière de **souveraineté** et de **sécurité** sanitaire.

La crise de la Covid-19 a rappelé, à cet égard, toute l'importance de l'impératif de souveraineté : si tous les Français ont pu avoir accès à une alimentation saine et locale durant la crise, c'est grâce à un engagement sans faille de nos agriculteurs. Il convient désormais de ne pas fragiliser cette résilience de notre modèle alimentaire.

**Mais la dépendance aux denrées alimentaires importées dégrade également l'empreinte de notre alimentation, relativement à des approvisionnements en produits plus locaux.**

Cela s'explique, d'une part, par un **effet transport**. 77 % du trafic généré par l'alimentation des ménages français serait induit par les importations, ce qui représente 155 giga-tonnes-kilomètres<sup>1</sup>. **Au total**, 53 % des émissions de gaz à effet de serre résultant du transport de denrées alimentaires chaque année proviennent des denrées importées, soit 12 Mt de CO<sub>2</sub> chaque année.

Cela provient, d'autre part, dans une perspective globale, de **l'impact des divergences des pratiques agricoles, du type de production**. Si les denrées importées ont été produites dans des conditions moins favorables à l'environnement à l'étranger, le bilan environnemental global pour la planète est dégradé. Or les indicateurs disponibles font état de pratiques moins bonnes pour les principaux pays fournisseurs de denrées de la France.

**Dès lors, améliorer l'empreinte environnementale de notre alimentation passe, aussi et surtout, par une reconquête de notre souveraineté alimentaire, la souveraineté ne s'opposant pas à la durabilité : au contraire, elle en est une condition. Une alimentation plus locale est une alimentation plus durable.**

---

<sup>1</sup> *Projet CECAM, Cired et al, 2019, L'empreinte énergétique et carbone de l'alimentation en France – de la production à la consommation.*

**3. La lutte contre les importations agricoles et agroalimentaires doit être une priorité pour réduire l'empreinte environnementale de notre alimentation, renforcer notre souveraineté alimentaire et pérenniser les externalités positives de notre agriculture**

Pour gagner ce combat pour alimentation plus durable et plus locale, tous les échelons doivent être mobilisés.

La première priorité est de garantir que la concurrence ne soit pas faussée pour nos producteurs, en cautionnant à bas bruit le fait que circulent en Europe des denrées importées ne respectant pas les normes minimales imposées aux producteurs français pour des motifs sanitaires et environnementaux.

À cet égard, le Sénat a, de longue date, mis en avant cette difficulté et a considérablement renforcé l'arsenal juridique dans le droit national en la matière :

**L'article 44 de la loi Egalim**, adopté à son initiative en 2018 et aujourd'hui codifié à l'article L. 236-1 A du code rural et de la pêche maritime, dispose qu'il « *est interdit de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit en vue de la consommation humaine ou animale des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires ou d'aliments pour animaux non autorisés par la réglementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même réglementation.* » L'autorité administrative doit prendre « *toutes mesures de nature à faire respecter* » cette interdiction.

Cet article a été complété en décembre 2020, par le biais d'un autre article proposé par le Sénat, lors de l'examen de **la loi dite « Betteraves »**<sup>1</sup>, lequel dote les ministres chargés de l'agriculture et de la consommation d'un pouvoir de prendre « *des mesures conservatoires afin de suspendre ou de fixer des conditions particulières à l'introduction, l'importation et la mise sur le marché en France de denrées alimentaires ou produits agricoles* » ne respectant pas les normes requises en France, dans le respect du droit européen.

Les armes juridiques existent, il faut maintenant les mettre en œuvre au travers d'une politique de contrôles à la hauteur des enjeux. Les **plans de contrôles aléatoires sont trop rares** et, même quand ils ont lieu, ils **ne garantissent pas une stricte équivalence** dans la mesure où ils ne contrôlent, au maximum, qu'un tiers des substances actives effectivement interdites

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières.

dans l'Union européenne<sup>1</sup>. Cette situation résulte, avant tout, du manque de moyens accordés aux autorités de contrôle.

Sans ces contrôles, **les importations ne respectant pas les normes imposées aux agriculteurs français au titre de l'environnement ou de la sécurité sanitaire pourront librement circuler et bénéficieront ainsi d'un avantage comparatif déloyal** qui ne fera qu'accroître, tendanciellement, la part des denrées non locales dans la consommation française, tout en freinant l'incitation aux transitions pour les agriculteurs français.

C'est pourquoi une mobilisation de tous les échelons doit avoir lieu sur ce sujet des importations déloyales : la présidence française de l'Union européenne en janvier 2022 doit faire du renforcement, au niveau européen, des contrôles des denrées alimentaires importées, par exemple par la création d'une DGCCRF européenne, une priorité. Une plus grande attention aux clauses miroirs et environnementales lors de la signature de traités de libre-échange est également nécessaire. Mais, dès aujourd'hui, la France peut activer les armes dont elle dispose pour agir, dans le respect du droit européen et du droit international, à travers le renforcement des contrôles de la DGAL et de la DGCCRF en la matière et interdiction d'importations de produits manifestement non conformes.

**Les importations agricoles et alimentaires qui contribuent à la déforestation** ont, à double titre, une empreinte environnementale désastreuse : d'une part, comme pour toutes les autres denrées importées, les émissions liées au transport sont plus élevées que pour des produits locaux ; d'autre part, elles contribuent à libérer le stock de carbone de la forêt par le défrichage.

Si le règlement de l'Union européenne sur le bois du 3 mars 2013 interdit la mise sur le marché du bois issu de récoltes illégales dans les forêts mondiales, la déforestation se poursuit, avec pour cause majeure la conversion des terres forestières en terres agricoles au Brésil, en Indonésie ou en Afrique de l'Ouest. Près des deux tiers de la déforestation importée est liée à trois produits entrant dans l'alimentation humaine ou animale : la viande de bœuf, le soja et l'huile de palme.

À ce titre, lutter contre la déforestation importée, c'est aussi lutter pour la reconquête de notre souveraineté alimentaire et de notre autonomie protéique.

Chaque année, c'est une surface de l'équivalent de la Suisse qui part en fumée, notamment dans ces forêts tropicales, pourtant les plus riches en matière de biodiversité. Selon le Giec, la déforestation est responsable de 11 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Une récente étude

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 368 (2020-2021) de M. Laurent DUPLOMB, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 17 février 2021, sur les retraits et les rappels de produits à base de graines de sésame importées d'Inde ne respectant pas les normes minimales requises dans l'Union européenne.



du Fonds mondial pour la nature (WWF) a montré que l'UE était la deuxième responsable de la déforestation importée, derrière la Chine, mais devant l'Inde et les États-Unis. En combinant ces informations, on mesure à quel point la suppression de la déforestation, à la dégradation des forêts ou d'écosystèmes naturels est un puissant levier d'amélioration de notre empreinte carbone.

C'est pourquoi, en s'appuyant sur les conclusions du rapport du groupe de travail « Alimentation durable et locale » publié en mai 2021<sup>1</sup>, **la commission des affaires économiques fait du renforcement du caractère opérationnel de la Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (2018-2030) une priorité.** Améliorer la traçabilité des commodités importées est le principal outil pour faire cesser la déforestation importée. À ce titre, les grandes entreprises, qui disposent des informations les plus précises sur leurs chaînes d'approvisionnement, doivent être responsabilisées sur les agissements de leurs sous-traitants quand c'est en connaissance de cause qu'elles contractent avec elles.

L'État peut, lui, jouer un rôle de facilitateur via la plateforme que le ministère de la Transition écologique entend mettre en place au service des entreprises et des acheteurs publics. Il peut aussi montrer l'exemple en se donnant dès aujourd'hui pour objectif de ne plus contribuer dans la commande publique à la déforestation importée.

Enfin, la Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI) doit s'inscrire résolument dans le cadre de l'Union européenne qui dispose de la taille critique pour peser dans les négociations commerciales internationales et s'éviter des rétorsions commerciales. À ce titre, la présidence française de l'UE, au premier semestre 2022, doit permettre d'acter des avancées majeures. Avec le projet de loi « Climat-résilience », la France peut donner une impulsion essentielle pour créer un effet d'entraînement au niveau européen.

## ***B. UN PROJET DE LOI AUX OBJECTIFS LOUABLES, AU MIEUX SANS CONSÉQUENCE POUR LE MODÈLE AGRICOLE ET ALIMENTAIRE, AU PIRE AVEC DES EFFETS DE BORD***

### **1. Des effets d'annonce sur la politique alimentaire**

Sur le volet « Se nourrir », le Gouvernement semble avoir préféré la facilité d'un texte médiatique, qui ne comporte que peu de mesures prescriptives, mais au fort potentiel symbolique, à la complexité du sujet

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 620 (2020-2021) de MM. Laurent DUPLOMB, Hervé GILLÉ, Daniel GREMILLET, Mme Anne-Catherine LOISIER, M. Frédéric MARCHAND et Mme Kristina PLUCHET, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2021.*

agricole et alimentaire. Le contenu du texte ne permet ni de relever les défis environnementaux en matière alimentaire ni de répondre aux attentes des consommateurs et des agriculteurs.

En effet, le projet de loi peine à faire émerger une politique alimentaire ambitieuse répondant aux défis climatiques, en ne proposant qu'une simple fusion des plans déjà en vigueur et le recours à un « objet législatif non identifié », à savoir la mise en place d'une expérimentation pour les collectivités uniquement volontaires dans un domaine où elles peuvent déjà agir sur les menus végétariens quotidiens en restauration scolaire.

Sur ce sujet, il convient de s'interroger, comme le Conseil d'État, sur la proposition gouvernementale, alors que l'expérimentation d'un menu végétarien par semaine en restauration scolaire est toujours en cours et que les conditions de son évaluation, en temps de confinement, ne permettent pas d'en tirer des conclusions claires.

Plus généralement, le texte témoigne d'une certaine défiance vis-à-vis des élus locaux, en contraignant leur champ d'action en matière alimentaire. La rapporteure estime, à l'inverse, qu'un accompagnement au plus près du terrain, par les collectivités territoriales, est la meilleure manière d'atteindre rapidement nos objectifs climatiques en la matière.

Une des preuves de leur engagement à offrir une politique alimentaire plus locale, plus durable et accessible à tous a été, tout au long de la crise, leur innovation pour favoriser une alimentation de qualité aux plus démunis. La commission regrette, à cet égard, que le Gouvernement se soit contenté d'une promesse de mise en œuvre d'un chèque alimentaire et nutritionnel, pour l'instant non traduite dans la loi.

Certes, des mesures intéressantes visant notamment à encadrer le label commerce équitable, qui fait l'objet d'annonces trompeuses, ont été proposées. Elles ont pu être consolidées par le travail des députés, notamment sur les labels privés, afin de mieux encadrer certaines pratiques, sans rigidifier un système destiné à valoriser des démarches vertueuses.

## **2. Le grand oublié du texte est l'objectif de souveraineté alimentaire**

Il est étonnant de parler durabilité sans aborder le thème de la souveraineté autrement qu'en le mentionnant comme un objectif parmi d'autres de la stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat qui serait issue du projet de loi.

La rédaction retenue des articles 62 et 63 tombe également dans l'écueil développé précédemment : par un effet d'annonce visant à la mise en œuvre d'une redevance sur les engrais azotés, à l'image de la redevance pour pollutions diffuses applicable aux produits phytopharmaceutiques, à tout le

moins au fait de « l'envisager », la proposition gouvernementale est de nature à fragiliser encore un peu plus la souveraineté alimentaire de notre pays.

L'idée repose sur un postulat doublement erroné qui pourrait aboutir à un bilan environnemental au mieux identique, bien plus probablement dégradé après l'adoption d'une telle mesure.

D'une part, les agriculteurs sont les premiers acteurs du changement des pratiques qui a radicalement transformé, ces dernières années, les pratiques agronomiques et culturales. Bien souvent, ils sont demandeurs de solutions techniques viables, mais ils regrettent de n'être pas suffisamment accompagnés. La solution n'est pas dans l'injonction à changer, mais bien plutôt dans l'innovation, le tout assorti du déploiement d'une stratégie partenariale permettant aux pouvoirs publics d'inciter au changement des pratiques.

D'autre part, les agriculteurs français n'utilisent pas des engrais pour leur bon plaisir, ces intrants représentant un poste de charges très important pour eux. Dès lors, en augmenter le prix ne va pas mécaniquement, par un jeu d'offre et de demande, baisser leur utilisation, mais plutôt, et avec certitude, renchérir leurs charges, au détriment de leur compétitivité dans un marché unique ouvert.

*In fine*, accroître les charges des agriculteurs revient toujours, indirectement, à favoriser les importations de denrées alimentaires ne respectant pas les normes prescrites par les pouvoirs publics français, réduisant ainsi le bilan environnemental de la mesure.

La seule porte d'entrée en la matière est le lancement d'une stratégie nationale contre la déforestation importée (SNDI), avec comme objectif l'interdiction de toute importation contribuant à la déforestation en 2030. Si ses résultats sont pour l'heure mitigés, son inscription dans la loi et l'amélioration de certains de ses outils sont des avancées positives, en attendant la stratégie européenne en cours d'élaboration.

### **3. Faire de la restauration collective un levier pour des produits locaux, et non pour des produits importés**

Enfin, près de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi Egalim, le projet de loi propose une nouvelle fois une modification du cadre en vigueur pour les gestionnaires de la restauration collective. Tel que transmis par les députés, le texte impose un menu végétarien hebdomadaire obligatoire en restauration scolaire ainsi qu'un menu végétarien quotidien dans la restauration collective de l'État, généralise la prise en compte de produits de qualité ou ayant une certaine performance environnementale à la restauration collective privée et inclut, dans les produits éligibles, les produits labellisés commerce équitable.

Ces nouvelles orientations, dont certaines sont incontestablement positives, passent à côté de l'enjeu principal : favoriser une alimentation plus locale, donc plus durable, dans ces services où les produits importés disposent de parts de marché trop importantes.

Si les droits constitutionnels et européens s'opposent à une mention explicite de ces critères spécifiques dans un marché public, ce qui appelle à une révision ambitieuse des normes en vigueur au niveau européen, des outils peuvent d'ores et déjà être développés pour mieux les prendre en compte.

### ***C. LA POSITION DE LA COMMISSION : POUR UNE ALIMENTATION PLUS SOUVERAINE, PLUS LOCALE, DONC PLUS DURABLE, DEMEURANT ACCESSIBLE À TOUS.***

La commission des affaires économiques a visé à accroître la durabilité de notre modèle alimentaire, en tenant compte de la complexité des questions agricoles, en suivant 4 axes :

- **Promouvoir une alimentation plus souveraine** : elle a proposé d'enrichir la stratégie nationale proposée à l'article 61 sur un **programme pour la sauvegarde et la reconquête de notre souveraineté alimentaire**, permettant d'allier objectifs environnementaux, sociaux et économiques dans une optique de développement durable de notre modèle alimentaire. Elle a, en outre, institué pour les grandes entreprises soumises à la loi sur le devoir de vigilance, des plans d'action destinés à identifier et prévenir la déforestation importée associée à leur activité, dès 2024 (article 64 *ter*) ;

- **Promouvoir une alimentation plus locale** : par la voix de sa rapporteure, la commission a **inclus dans les produits à valoriser dans la restauration collective les produits locaux** et issus de circuits courts, ainsi que les démarches environnementales et qualitatives vertueuses, certifiées par un tiers indépendant, le tout sous le contrôle du ministre de l'agriculture (article 60). Elle a également appelé à considérablement renforcer le cadre juridique applicable aux projets alimentaires territoriaux pour en faire un véritable outil, au service d'une alimentation plus locale (article 61 *bis*). Elle a ainsi veillé à ce qu'un impératif de qualité des approvisionnements soit suivi par les gestionnaires dans les expérimentations sur les menus végétariens en restauration scolaire, recommandant, à cet égard, un prolongement de l'expérimentation en cours plutôt que sa généralisation, faute de données évaluatives suffisantes (article 59) ;

- **Promouvoir un volet social en permettant à tous les Français d'être informés de l'origine des produits alimentaires qu'ils achètent (nouvel article 66 *ter* A) et d'accéder à des produits sous signes de qualité** : à cet égard, elle a inscrit dans la loi le principe de la création d'un chèque alimentaire nutritionnel (article 60 *bis*), conformément à la proposition de la

Convention citoyenne. Le Gouvernement s'y est engagé : pourquoi en retarder la mise en œuvre ? ;

• **Recalibrer le projet de loi pour davantage accompagner les transitions culturelles plutôt que les imposer de manière punitive** : elle appelle à la mise en place d'un **plan Eco'Azot (article 62)**, sur le modèle du plan Eco'phyto, associant toutes les parties prenantes, afin de promouvoir des solutions d'accompagnement des agriculteurs dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à l'utilisation d'engrais azotés - à défaut de réussite, la redevance pourra entrer en vigueur, mais uniquement au niveau européen.

## **VII. UNE OCCASION MANQUÉE POUR LES FORÊTS, AUXQUELLES LE SÉNAT A ENTENDU DONNER UNE SECONDE CHANCE**

### **A. LES INTERACTIONS ENTRE ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS ET DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE SONT MULTIPLES**

#### **1. La forêt joue un rôle essentiel dans l'atténuation du dérèglement climatique**

**La forêt est l'un des principaux « puits de carbone » naturels avec les océans et les prairies. Elle absorbe chaque année en France plus de 11 % de nos émissions de gaz à effet de serre.**

La hausse des concentrations de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère explique d'ailleurs en partie la croissance du couvert forestier, de 0,7 % par an ces dernières années en France. Elle couvre aujourd'hui 31 % du territoire métropolitain avec 17 millions d'hectares, contre seulement 9 millions d'hectares au début du XIX<sup>e</sup> siècle, selon les données de l'inventaire forestier.

La forêt joue un rôle de filtration et donc d'amélioration de la qualité de l'eau, elle freine son évaporation des sols et préserve de la chaleur. Elle constitue un réservoir essentiel de biodiversité, dont on a pu mesurer l'importance vitale en temps de Covid-19, et fait profiter les citoyens de sa haute valeur récréative et paysagère. À ces divers titres, **elle contribue à la résilience des territoires face aux effets du dérèglement climatique.**

**Au total, les services écosystémiques de la forêt sont estimés à 1 000 € par hectare<sup>1</sup>.** Si ces externalités positives ne sont pas aujourd'hui rémunérées à leur juste valeur, cela ne doit pas faire oublier que la forêt est une précieuse alliée, tant dans la lutte contre le dérèglement climatique que dans le renforcement de la résilience face à ses effets.

---

<sup>1</sup> Centre d'analyse stratégique, « Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes - Contribution à la décision publique », 2009.

## **2. Le dérèglement climatique menace la forêt dans son existence même**

**En sens inverse, le dérèglement climatique menace la forêt dans son existence même. Car il ne faut pas s’y tromper : la forêt française est en croissance, mais elle est en crise.** En croissance parce que l’accumulation de CO<sub>2</sub> dans l’atmosphère lui est favorable. En crise parce que le dérèglement climatique met en péril les écosystèmes forestiers et, en conséquence, leur rôle de puits de carbone.

Ces dernières années, en effet, **la forêt a subi de plein fouet les premiers effets du dérèglement climatique** : des sécheresses répétées ont ainsi brûlé les cimes des arbres et plus globalement affaibli leurs « défenses immunitaires ». En conséquence, de nombreux arbres n’ont pu résister aux attaques de parasites qu’ils surmontaient en temps normal, notamment ces trois dernières années dans le quart nord-est de la France, où les scolytes ont ravagé les épicéas et obligé à des coupes sanitaires.

**De façon encore plus préoccupante, c’est la subsistance même de certaines essences en France qui est maintenant mise en doute.** La chalarose du frêne menace ainsi cette essence emblématique de nos campagnes. Le département santé des forêts de l’Office national des forêts alerte sur l’évolution rapide des conditions propres à chaque station forestière : les doutes se font par exemple de plus en plus insistants sur l’avenir des épicéas en plaine, l’altitude favorable à leur croissance augmentant à mesure que les températures moyennes augmentent et que les pics de chaleurs se multiplient. À terme, même le chêne pourrait être menacé par l’évolution des conditions climatiques.

Or, quand les arbres sont en péril, c’est plus globalement tout un écosystème qui est en danger. Ainsi, le risque incendie menace maintenant des régions où il était encore hier inimaginable. La dégradation des sols forestiers accélère le déclin de la biodiversité, ce qui diminue la résilience des forêts.

## **3. Une absence difficilement compréhensible dans le projet de loi « Climat et résilience »**

**Sans doute parce que la temporalité de la forêt relève des décennies voire des siècles et que le Gouvernement se revendique de « l’écologie du quotidien », le projet de loi « Climat-résilience » n’a pas accordé à la forêt la place centrale qu’elle aurait méritée dans un texte sur « la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets ». Le climat n’est pourtant pas une question de court terme.**

La Convention citoyenne pour le climat (CCC) avait proposé de grandes orientations sur la forêt, comme la promotion de la diversification

des essences et notamment des feuillus ou des restrictions s'appliquant aux pratiques sylvicoles non durables, comme certaines coupes rases qui dessouchent et retournent les sols. Seulement, **elles ont fait partie des propositions « filtrées » par le Gouvernement**, expliquant que ce projet de loi soit pour le moins lacunaire sur ce thème.

Hormis un article technique sur la déforestation importée (article 64) et une disposition pouvant s'y rattacher au titre de la compensation carbone des émissions du secteur aérien (article 38), seul **le chapitre sur « la protection des écosystèmes et de la diversité biologique » comprenait dans le texte initial des mesures en lien avec la forêt :**

- l'article 19 du projet de loi, d'abord, a trait aux zones humides. Ces zones humides sont parfois des espaces boisés (tourbières, mangroves...) et bénéficient toujours de la filtration de l'eau par les forêts. La biodiversité se concentre en particulier dans les interfaces entre ces écosystèmes aquatiques ou boisés, qui sont, en tout état de cause, imbriqués ;

- par ailleurs, les articles 20 et 21 sur l'exploitation minière ont trait à la protection des écosystèmes face aux activités économiques.

**Le lien, au moins indirect, est donc établi et les débats en séance à l'Assemblée nationale ont permis d'ajouter trois nouveaux articles, un sur le rôle de puits de carbone des forêts (article 19 bis D) et deux sur leur adaptation au dérèglement climatique (article 19 bis E et F).** Une disposition sur la conformité du chauffage au bois aux plans de protection de l'atmosphère (PPA) a par ailleurs été ajoutée à l'article 40 du projet de loi.

## **B. DES FORÊTS GÉRÉES POUR DES FORÊTS DURABLES**

### **1. Des forêts gérées...**

La commission des affaires économiques s'efforce de défendre la réalité d'une forêt gérée par l'homme. **En effet, le rôle de puits de carbone de la forêt s'exerce aussi *via* les produits bois, et pas uniquement *via* les arbres sur pied :**

- d'abord, les arbres en croissance *captent* le carbone par la photosynthèse ;

- puis, le carbone est *séquestré* par les arbres *sur pied* et par les sols forestiers, plus profondément grâce aux racines que par les sols agricoles ;

- ensuite, le carbone est *séquestré* par les produits issus *du bois récolté*, notamment de façon durable par le bois d'œuvre ;

- enfin, par un effet de *substitution* à des matériaux plus émissifs, que ce soit dans la construction ou dans l'énergie.

Il faut certes préserver les espaces boisés d'une exploitation forestière intensive et de ses dommages potentiels sur la biodiversité et le stockage du carbone par les sols ; mais dans le même temps, il faut pouvoir prélever du bois pour séquestrer du carbone dans le bois d'œuvre et ainsi répondre à l'objectif de la « RE2020 » d'une augmentation des matériaux biosourcés dans la construction neuve. Il faut aussi développer une filière bois compétitive pour éviter de perdre tout le bénéfice du stockage de carbone par l'exportation des grumes pour leur première transformation en Chine.

Il ne faut pas oublier, enfin, que dans le cadre du régime forestier, pour la forêt publique, c'est l'exploitation de la forêt qui finance son entretien et sa protection.

## 2. ... pour des forêts durables

La commission des affaires économiques du Sénat a toutefois abordé l'examen du texte issu de l'Assemblée nationale avec pour fil conducteur **la promotion d'une gestion durable et multifonctionnelle de la forêt**, conciliant logiques économique, environnementale et sociale. C'est en restant sur cette ligne de crête qu'on préservera les écosystèmes forestiers tout en stockant plus de carbone.

Les forêts sont des écosystèmes complexes, qui reposent sur des équilibres fragiles et remplissent plusieurs fonctions à la fois. En cela, **elles s'accommodent mal d'une logique de spécialisation ou de sectorisation, avec d'un côté des forêts en libre évolution et de l'autre des forêts industrialisées.**

C'est pourquoi il faut veiller à ce que la stratégie nationale des aires protégées codifiée à l'article 56, qui ambitionne notamment de classer 10 % du territoire sous protection forte d'ici 2030, contre 1,76 % aujourd'hui, ne conduise pas à une forme de « mise sous cloche » de ces espaces.

Elle pourrait en effet freiner le développement d'activités bien souvent conciliables avec leur protection - les forêts jouent un rôle d'équilibre territorial, avec à la clé de nombreux emplois ruraux. Surtout, les effets d'une mise sous protection forte, et notamment de la « pleine naturalité » ou de **la « libre évolution », sur la résilience des écosystèmes sont incertains, à l'heure où le dérèglement climatique fait évoluer les risques à une vitesse inédite (incendie en l'absence de débroussaillage, dégâts de gibier sur les jeunes arbres).** La commission des affaires économiques souhaite s'assurer que réduire l'empreinte de l'homme sur les espaces naturels ne conduira pas à livrer la nature à elle-même.



### **C. LA POSITION DE LA COMMISSION : OPTIMISER LE RÔLE DE PUIITS DE CARBONE DES FORÊTS TOUT EN AMÉLIORANT LEUR RÉSILIENCE FACE AU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE**

Les modifications législatives votées en commission au Sénat ont eu pour principale ambition de donner une impulsion et une direction, les sénateurs s'étant en effet gardés d'introduire dans la loi des dispositions trop précises qui auraient pu avoir pour effet de complexifier la gestion forestière. Il est clair en effet que c'est aux acteurs forestiers qu'il reviendra de décliner ces orientations « *par massifs et par projets* » en fonction des réalités du terrain, comme le recommandait le rapport sénatorial « *Une nouvelle stratégie pour l'office national des forêts et les forêts françaises* » publié par la rapporteure Anne-Catherine Loisier en juin 2019.

La commission des affaires économiques a ainsi adopté des mesures pour :

#### **1. Optimiser le rôle de puits de carbone des forêts**

- en consacrant explicitement l'objectif de préservation des sols forestiers, abris pour la biodiversité et réservoirs de carbone, à l'article 19 *bis* D ;
- en encourageant les projets éligibles au label « Bas carbone », en forêt pour rétribuer les pratiques sylvicoles plus vertueuses, et dans l'ensemble des aires protégées afin de renforcer la dimension qualitative de la stratégie aires protégées grâce à des financements supplémentaires (articles 19 *bis* D et 56) ;
- en incitant à la transformation du bois d'œuvre sur le territoire de l'Union européenne afin d'optimiser le bénéfice de son stockage de carbone (article additionnel après l'article 19 *bis* D) ;
- en proposant d'ancrer dans la loi la compatibilité de la protection forte « à la française » avec les activités humaines, pour autant qu'elles ne dégradent pas l'environnement, les paysages et la biodiversité (article 56).

#### **2. Renforcer la résilience des forêts face aux effets du dérèglement climatique**

- en obligeant les petits propriétaires adhérant au code des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS), à remplir un programme des coupes et travaux, qui apporte des garanties plus sérieuses en matière de gestion durable (article additionnel après l'article 19 *bis* D) ;
- en proposant une évaluation systématique, avant chaque classement sous protection forte, de l'impact de ce classement sur la vulnérabilité des écosystèmes aux effets du dérèglement climatique ;

- en votant sans modification l'article 19 *bis* F, adaptant le programme national de la forêt et du bois (PNFB) à la Feuille de route sur le dérèglement climatique : datant de 2016, le PNFB prescrit de fortes récoltes de bois alors que certaines régions ont déjà dû subir de nombreuses coupes sanitaires ;

- en acceptant que le Conservatoire du littoral et les Conservatoires d'espaces naturels échappent au droit de préférence des riverains de parcelles boisées mises en vente, si cela s'inscrit dans une stratégie et un périmètre cohérents (article 56 *bis* A).

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>er</sup>

### CONSOMMER

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### Informier, former et sensibiliser

#### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Affichage informant le consommateur sur les caractéristiques environnementales, ou environnementales et sociales, de biens ou de services**

Cet article entend soumettre les produits de certaines catégories de biens et services, définies par décret à l'issue d'expérimentations, à l'obligation d'afficher leur impact environnemental.

Sur la proposition de la rapporteure pour avis Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté un amendement visant à accélérer le déploiement de cet affichage, à garantir son effectivité, à renforcer la portée de cet article, à améliorer sa clarté ainsi que la sécurité juridique.

Cet amendement a notamment pour objet de :

- s'assurer que les externalités environnementales des différents biens et services concernés soient évaluées scientifiquement ;
- s'assurer que l'affichage de l'impact environnemental soit immédiatement visible par le consommateur lors du choix du produit ;
- mettre en place une date butoir de lancement des expérimentations et définir une liste de secteurs dans lesquels les expérimentations sont lancées prioritairement ;
- créer un régime de sanctions en cas de manquement à ces dispositions et habilitier les agents de la DGCCRF à contrôler ces infractions ;
- codifier ce nouveau dispositif au sein du code de l'environnement afin d'améliorer la qualité et la lisibilité de la norme.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

### **Rappel des principales mesures de l'article 1<sup>er</sup>**

Le projet de loi entend modifier la loi « Économie circulaire » de 2020 afin de rendre obligatoire l'affichage de l'impact environnemental de certains biens et services, ce dernier ne pouvant aujourd'hui être institué qu'à titre volontaire. L'information apportée tiendra compte de l'ensemble des impacts (gaz à effet de serre, biodiversité, consommation d'eau, etc.).

Pour ce faire, il prévoit le lancement d'expérimentations visant à définir, par catégorie de produits concernée, la méthodologie et les modalités d'affichage. À l'issue de ces expérimentations, et en fonction de leurs résultats, un décret fixera la liste des catégories de biens et services pour lesquelles l'affichage ainsi expérimenté est rendu obligatoire.

### **I. La France se place à l'avant-garde européenne de cette démarche et doit conserver son avance**

Tout en regrettant l'instabilité normative que représente le fait de modifier substantiellement une disposition importante de la loi « Économie circulaire »<sup>1</sup> un an après son adoption, la commission souscrit à l'objectif d'accélérer le déploiement de tels dispositifs, l'information exhaustive du consommateur représentant un préalable nécessaire à l'évolution des comportements.

S'il existe aujourd'hui des dispositifs spécifiques relatifs à certaines caractéristiques environnementales, comme l'étiquette énergie, il n'existe en effet, dans le droit existant, aucun dispositif obligatoire d'un tel affichage. En outre, même l'affichage facultatif ne fait l'objet d'aucun encadrement au niveau européen : les acteurs économiques ne sont donc pas incités à le déployer, sauf ceux cherchant explicitement à distinguer favorablement leurs produits, notamment en raison de la crainte que des évolutions normatives ultérieures viennent contrecarrer leurs premiers efforts.

Depuis 2013, la Commission européenne a toutefois lancé un programme<sup>2</sup> pour le calcul de l'empreinte environnementale des produits et des organisations (dit « PEF » pour « *product environmental footprint* »). Ce programme, qui a commencé par une phase-pilote de 2013 à 2018, vise à mettre en place des référentiels européens de calcul de l'empreinte environnementale des produits encadrés par une méthodologie générale basée sur l'analyse de leur cycle de vie. La phase pilote, à laquelle la France a activement contribué, a permis l'adoption d'une vingtaine de référentiels (détergents, batteries, panneaux photovoltaïques, peintures, T-shirt, produits

<sup>1</sup> Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

<sup>2</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Mise en place du marché unique des produits verts. Faciliter l'amélioration de l'information relative à la performance environnementale des produits et des organisations » (COM(2013) 196), et Recommandation de la Commission relative à l'utilisation de méthodes communes pour mesurer et indiquer la performance environnementale des produits et des organisations sur l'ensemble du cycle de vie (2013/179/UE).

laitiers, pâtes, vin, bière etc.), la construction d'une base de données ainsi que des avancées méthodologiques. Par ailleurs, il est prévu que la Commission propose, au deuxième trimestre 2021, un instrument législatif pour l'encadrement des allégations environnementales par lequel les informations environnementales sur les produits, quoique restant volontaires, seraient vérifiées sur la base des méthodes PEF.

Les premiers travaux européens représentent donc une **base stable et sérieuse pour définir une méthode d'analyse qui soit commune aux vingt-sept États membres**, réduisant le risque d'une hétérogénéité de pratiques qui fragiliserait la portée et l'efficacité de l'affichage environnemental.

La rapporteure note par ailleurs que, jusqu'à présent, aucun État-membre n'a rendu obligatoire un tel affichage environnemental : l'approche de l'affichage environnemental est essentiellement française. La plupart des autres pays ont plutôt tendance à privilégier les écolabels (logo distinguant les meilleurs produits pour l'environnement au sein d'une catégorie selon leur conformité à un cahier des charges) assortis à un contrôle plus ou moins sévère des autres types d'allégations environnementales *via* la législation générale de protection du consommateur. À noter toutefois que dans le secteur alimentaire, des initiatives privées se déploient, notamment la méthodologie Eco-score s'appuyant sur des données publiques et portée par un consortium privé. Elle est mise en œuvre hors des frontières françaises : en Belgique par le distributeur Colruyt, en Allemagne par le distributeur Lidl à Berlin.

En France, l'article 15 de la loi AGECE, modifié par le présent projet de loi, établit une définition de l'affichage environnemental, prolongeant les dispositions du Grenelle, et prévoit une expérimentation de dix-huit mois afin d'évaluer différentes méthodologies et modalités d'affichage. Un appel à candidature dans le **secteur alimentaire**, lancé entre septembre 2020 et mars 2021, a permis de recueillir les propositions de 20 structures pour tester un tel dispositif d'affichage (Carrefour, Les Mousquetaires, Interbev, Elixior, Yuka, Bearing Point, Eiko, etc.). Une telle expérimentation a également été lancée, dans le **secteur de l'habillement**, le 11 février 2021. Pilotée par l'Ademe, elle a déjà recueilli des demandes de participation émanant de 120 organismes.

Le socle technique français démontre donc la **faisabilité de la mise en œuvre de cet affichage environnemental**. En outre, depuis janvier 2021, dans le cadre du Plan France Relance, l'Ademe finance les entreprises qui mettent en œuvre une démarche d'affichage environnemental.

**II. Le dispositif envisagé représente une avancée notable et prometteuse en matière d'information des consommateurs, bien que son effectivité reste fragilisée par plusieurs « points de fuite »**

L'ensemble des études et enquêtes d'opinion réalisées en la matière indiquent que les consommateurs sont favorables à l'obtention d'une information plus grande sur l'impact environnemental de leurs produits, et qu'ils adapteraient leurs comportements d'achat en fonction de ces informations. Une récente étude<sup>1</sup> de l'Institut national de la consommation (INC), conclut par exemple que le principal critère de décision dans le choix d'un produit est, dans 44 % des cas, l'origine et la qualité du produit et, dans 38 % des cas, une mise en perspective du prix et des différentes informations que le consommateur peut trouver sur le produit.

Compte tenu de la contribution importante des achats des ménages à la lutte contre le réchauffement climatique, la commission soutient donc tant l'objectif de le rendre obligatoire pour certains secteurs que la méthode, reposant sur des expérimentations de la faisabilité avant généralisation.

Elle rappelle par ailleurs, à l'instar du Conseil économique, social et environnemental (CESE)<sup>2</sup>, que l'instauration de l'étiquette énergétique en 1984 a conduit avec efficacité à modifier les processus de choix des appareils électroménagers, pour 75 % des consommateurs, et qu'elle a « *en corollaire [...] pratiquement fait disparaître du marché les appareils trop énergétivores* ».

En outre, alors que la concurrence en matière de produits de grande consommation repose fréquemment sur la recherche du plus bas prix, un tel affichage environnemental permettrait de contribuer, dans une certaine mesure, à l'instauration d'une concurrence « vertueuse », favorable tant à l'innovation (écoconception, substitution de matériaux entrant dans la composition des produits, etc.) qu'à la préservation de l'environnement. Il s'agit là d'une condition *sine qua non*, aux yeux de la commission, pour que la transition énergétique ne s'accompagne pas d'un ralentissement de la croissance économique.

Interrogé par la rapporteure sur le coût de mise en œuvre de ce dispositif pour les entreprises, le Gouvernement a indiqué que le coût moyen est estimé à 150 euros par référence, et qu'il varie en fonction de la taille des entreprises, du nombre de références et des possibilités d'internaliser ou non l'expertise.

L'imprécision des réponses gouvernementales quant aux modalités pratiques de détermination de l'impact environnemental est toutefois regrettable. Elles reposeront, pour l'essentiel, sur la base de données « Base Impacts » mise en œuvre par l'Ademe et accessible gratuitement. Si elle n'est pas suffisamment complète pour un produit donné, l'entreprise pourra faire appel à d'autres bases de données d'ACV ou construire ses

---

<sup>1</sup> INC, Zero Waste France, « Enquête sur les habitudes de consommation responsable ».

<sup>2</sup> CESE, Avis « L'affichage environnemental, levier pour la mise en œuvre de l'économie circulaire », mars 2019.

propres jeux de données, une perspective plutôt floue qui appellera une grande vigilance du Parlement sur les décrets de mise en œuvre.

**La méthode de l'analyse du cycle de vie (ACV),  
socle de l'affichage environnemental envisagé**

L'article 1<sup>er</sup> prévoit que le calcul de l'impact environnemental des produits repose sur la méthode de l'ACV, qui représente la compilation et l'évaluation des entrants, des sortants, ainsi que des impacts environnementaux potentiels d'un ensemble de produits au cours de leur cycle de vie<sup>1</sup>. L'ACV est multicritères et permet ainsi d'établir une vision globale des impacts d'un produit pour éviter les transferts de pollution (une diminution de certains impacts ne doit pas être accompagnée par des aggravations d'autres impacts).

Elle est calculée selon une modélisation du cycle de vie d'un produit incluant les grandes étapes, de l'extraction des matières premières jusqu'à la fin de vie en incluant la production, la distribution et l'utilisation. Plusieurs indicateurs environnementaux sont étudiés (jusqu'à 16 en ce qui concerne la méthode européenne PEF). À titre d'exemple, le référentiel français pour l'affichage environnemental des lessives a retenu les indicateurs suivants : dérèglement climatique, écotoxicité aquatique et consommation de ressources.

La pollution liée au transport du produit est calculée dans le cadre des phases de distribution du produit en prenant en compte le mode de transport, le type de carburant utilisé et les distances parcourues. L'impact des déchets est calculé à travers la phase « fin de vie » du produit (la modélisation inclue le schéma moyen de gestion des déchets français).

Pour autant, le dispositif proposé par cet article 1<sup>er</sup> du projet de loi, s'il va dans le bon sens, présente d'importants écueils, qui fragilisent son efficacité.

Premièrement, il ne prévoit pas les garde-fous nécessaires pour s'assurer que les expérimentations soient effectivement lancées rapidement après l'adoption de la loi. Si leur durée maximale est fixée à cinq ans à compter de l'adoption de la loi, ce délai peut sembler particulièrement long, notamment car il ne tient pas compte du fait que certains secteurs sont déjà avancés dans cette démarche. Un démarrage de l'expérimentation intervenant tardivement représenterait donc un coup d'arrêt inutile dans le déploiement de ce processus.

Deuxièmement, aucun dispositif de sanction n'est aujourd'hui envisagé, réduisant par conséquent la portée normative et l'effectivité de cette mesure lorsqu'elle est rendue obligatoire.

Troisièmement, la rédaction actuelle prévoit que seul l'affichage concernant les produits agricoles, sylvicoles et alimentaires prenne en compte les externalités environnementales des systèmes de production évaluées scientifiquement. Or rien ne justifie que la rigueur de l'analyse ne soit exigée que pour ces trois secteurs ; il importe qu'elle s'applique à toutes les catégories de biens et services.

---

<sup>1</sup> Norme NF EN ISO 14 040:2006 *Management environnemental – Analyse du cycle de vie – Principes et cadre.*

Quatrièmement, l'efficacité de l'affichage environnemental dépend fortement de son caractère rapidement et aisément visible par le consommateur. En l'espèce, tant l'étiquetage que le marquage et l'affichage dématérialisé sont des options ouvertes au choix du producteur. Il semble au contraire préférable que la voie dématérialisée, qui implique une action proactive du consommateur, ne soit ouverte qu'aux situations dans lesquelles une impossibilité technique empêche de recourir à l'apposition directe de cet affichage sur l'emballage du produit.

Cinquièmement, les versions successives du régime applicable à l'affichage environnemental (créé par la loi AGECE et mise en œuvre de façon volontaire, faculté devenant obligation dans cet article 1<sup>er</sup>) fragilisent la lisibilité du droit dès lors qu'aucune codification n'est prévue de ce dispositif.

### **III. La position de la commission – Renforcer et garantir l'efficacité du dispositif, accélérer sa mise en œuvre, améliorer la lisibilité du droit**

La commission partage l'objectif recherché par cet article 1<sup>er</sup>, ainsi que son principal dispositif : la mise en place d'un affichage environnemental obligatoire pour certaines catégories de biens et services.

En conséquence, afin de pallier les insuffisances relevées *supra* et à l'initiative de la rapporteure pour avis, la commission a adopté un amendement **COM-1586** proposant une nouvelle rédaction de cet article afin :

- d'accélérer la mise en œuvre de cet affichage environnemental, en fixant une date butoir pour le lancement des expérimentations, qui devra avoir lieu dans les dix-huit mois qui suivent l'adoption de la présente loi, et en prévoyant que les expérimentations seront lancées prioritairement dans les secteurs déjà avancés dans cette démarche ;

- de renforcer la robustesse des analyses de l'impact environnemental, en prévoyant que les externalités environnementales de tous les biens et services concernés devront être évaluées scientifiquement, et non uniquement celles des secteurs agricole, sylvicole et alimentaire ;

- de garantir l'effectivité du dispositif, en créant un dispositif de sanction en cas de manquement (3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale) et en sécurisant les modalités d'affichage de l'impact, qui ne pourra être accessible par voie électronique qu'à la condition que des contraintes techniques empêchent qu'il soit apposé par marquage ou étiquetage sur le produit ;

- d'améliorer la lisibilité du droit en précisant le champ des produits concernés, en l'espèce ceux mis sur le marché national, pour plus de sécurité juridique, et en codifiant l'ensemble des dispositions relatives à l'affichage environnemental dans le code de l'environnement ;



- de clarifier la rédaction de certaines dispositions de cet article 1<sup>er</sup>.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

## CHAPITRE II

### Encadrer et réguler la publicité

#### *Article 4 (avis)*

#### **Interdiction de la publicité sur la commercialisation ou la promotion des énergies fossiles**

Cet article vise à interdire la publicité sur la commercialisation ou la promotion des énergies fossiles.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté 3 amendements pour :**

**- préférer la notion de « combustibles solides, liquides ou gazeux fossiles » à celle d'« énergies fossiles », plus précise juridiquement ;**

**- exclure les biocarburants dont « le contenu biogénique est au moins égal à 50 % » ;**

**- préserver les obligations d'information du consommateur (comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie - MNE -, campagne d'information sur l'extinction des tarifs réglementés de vente de gaz - TRVG -, informations sur l'utilisation rationnelle de l'énergie ou les offres ou contrats de fourniture).**

**La commission des affaires économiques propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

Prévu par le projet de loi initial, l'article vise à interdire la publicité sur la commercialisation ou la promotion des énergies fossiles.

Le rapporteur relève plusieurs difficultés de fond :

**- l'article aurait un champ d'application limité, puisque la publicité sur les énergies fossiles est en réalité peu développée dans les médias ;**

**- ce champ d'application serait de surcroît flou, dans la mesure où la notion d'« énergie fossile » est peu juridique ;**

**- il induirait une perte de recettes de 15 à 20 millions d'euros, selon l'étude d'impact<sup>1</sup> annexée au projet de loi ;**

**- l'essentiel de la définition du dispositif serait renvoyé à un « décret en Conseil d'État », ce qui dessaisirait le législateur de sa compétence, alors même que le dispositif prévoit des sanctions.**

---

<sup>1</sup> Étude d'impact sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ces effets, p. 63.

Plus grave, le rapporteur relève que le décret prévu doit déterminer :

- la liste des énergies fossiles concernées et les règles applicables aux énergies renouvelables ;

- les modalités d'application du dispositif « en tenant compte notamment des exigences d'un bon accès du public, en particulier les personnes ayant un revenu modeste, à l'information relative aux prix des énergies concernées, ainsi que des obligations légales ou réglementaires des fournisseurs et distributeurs d'énergie ».

Interrogé sur ces points, le Gouvernement a apporté au rapporteur quelques précisions.

Tout d'abord, il a indiqué qu'« un biocarburant pur n'est [...] pas soumis à l'interdiction prévue par cet article » et que « la ministre a évoqué au banc<sup>1</sup> une limite qui pourrait être fixée à 50 % minimum » pour les biocarburants mêlant énergies fossile et renouvelable.

De plus, il a précisé que les obligations légales ou réglementaires des fournisseurs ou distributeurs d'énergie qui pourraient être fixées par décret seraient celles liées à l'utilisation rationnelle de l'énergie (articles L. 224-1 du code de l'environnement), aux offres ou contrats de fourniture (articles L. 224-3 à L. 224-7 du code de la consommation) ou à l'extinction des tarifs réglementés de vente du gaz (TRVG) (article 63 de la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019<sup>2</sup>).

Le rapporteur juge incompréhensible que le dispositif mette sur le même plan les énergies fossiles et les énergies renouvelables, emportant de surcroît un risque de déstabilisation de la filière française des biocarburants : le bioéthanol, le biogazole ou encore le biogaz.

De plus, il relève que l'articulation de l'interdiction de la publicité avec les obligations d'information, à destination du grand public, est perfectible : il en va ainsi au premier chef du « comparateur d'offres », institué par la loi « Énergie-Climat »<sup>3</sup>, par lequel le Médiateur national de l'énergie (MNE) recense les offres de l'ensemble des fournisseurs d'énergie, mais aussi de la campagne de communication relative à l'extinction des TRVG, prévue par cette même loi<sup>4</sup>.

C'est pourquoi le rapporteur a présenté plusieurs amendements (COM-1869, COM-1870 et COM-1872) visant à :

- préférer la notion de « combustibles solides, liquides ou gazeux fossiles » à celle d'« énergies fossiles », plus précise juridiquement ;

---

<sup>1</sup> À l'occasion de l'examen de l'article à l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

<sup>3</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 66).

<sup>4</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (articles 63 et 64).

- exclure les biocarburants dont « *le contenu biogénique est au moins égal à 50 %* » ;

- préserver les obligations d'information du consommateur (comparateur d'offres du MNE, campagne d'information sur l'extinction des TRVG, informations sur l'utilisation rationnelle de l'énergie ou les offres ou contrats de fourniture).

**La commission des affaires économiques propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 4 bis A (avis)*

**Précision des pratiques commerciales trompeuses  
en matière environnementale**

Cet article précise le régime des pratiques commerciales trompeuses en :

- y faisant figurer les allégations erronées sur l'impact environnemental d'un bien ou d'un service ;

- y précisant les types d'engagement des annonceurs dont le caractère erroné est constitutif d'une telle pratique, pour y faire figurer ceux qui concernent l'impact environnemental du bien ou du service.

Sur la proposition de la rapporteure pour avis Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté un amendement visant à rehausser la portée environnementale de cet article en précisant que tout engagement en matière environnementale reposant sur des allégations fausses ou de nature à induire en erreur relève de ce régime, et non uniquement ceux relatifs à l'impact environnemental du produit ou service.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

La commission juge utile la précision apportée au *b* du 2° de l'article L. 121-2 du code de la consommation relative aux allégations fausses portant sur les caractéristiques essentielles du produit, qui tient compte de l'évolution de la législative portant sur l'affichage de l'impact environnemental du bien ou service. Désormais, un producteur souhaitant communiquer sur ledit impact devra être en mesure d'attester que ses allégations, indications ou présentations sont exactes ou, à tout le moins, ne sont pas de nature à induire en erreur.

En revanche, la seconde précision, qui précise qu'un engagement erroné en matière d'impact environnemental du produit relève du régime des pratiques commerciales trompeuses, semble inutilement restrictive. Sur proposition de la rapporteure pour avis, la commission a adopté un amendement **COM-1588** visant à préciser que tout engagement en matière environnementale, et non uniquement lorsqu'il porte sur l'impact du produit, peut relever de ce régime lorsqu'il repose sur des allégations fausses ou induisant en erreur. Ce faisant, un producteur s'engageant à compenser ses émissions de gaz à effet de serre de telle ou telle façon, dans le but notamment d'en faire un atout commercial, mais qui manquerait à son

engagement, s'exposerait aux sanctions prévues dans le cadre de ce régime<sup>1</sup>. Comme pour les autres pratiques commerciales trompeuses, les agents de la DGCCRF et le juge seront en mesure d'apprécier la bonne foi ou non du producteur avant de qualifier juridiquement l'engagement non tenu.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Les pratiques commerciales trompeuses visées aux articles L. 121-2 à L. 121-4 du code de la consommation sont sanctionnées pénalement par l'article L. 132-2 de ce code, à titre de peine principale, d'un emprisonnement de 2 ans et d'une amende de 300 000 euros. Le montant de l'amende peut être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du délit, à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits, ou à 50 % des dépenses engagées pour la réalisation de la publicité ou de la pratique constituant ce délit.

*Article 4 bis B (avis)*

**Renforcement des sanctions en matière de pratique commerciale trompeuse liée à une allégation environnementale**

Cet article entend alourdir l'un des éléments de la sanction encourue lorsque la pratique commerciale trompeuse consiste à laisser entendre ou à donner l'impression qu'un bien ou un service a un effet positif, ou est sans incidence, sur l'environnement, en augmentant de 50 % à 80 % la partie de l'amende exprimée en pourcentage des dépenses engagées en vue de cette pratique.

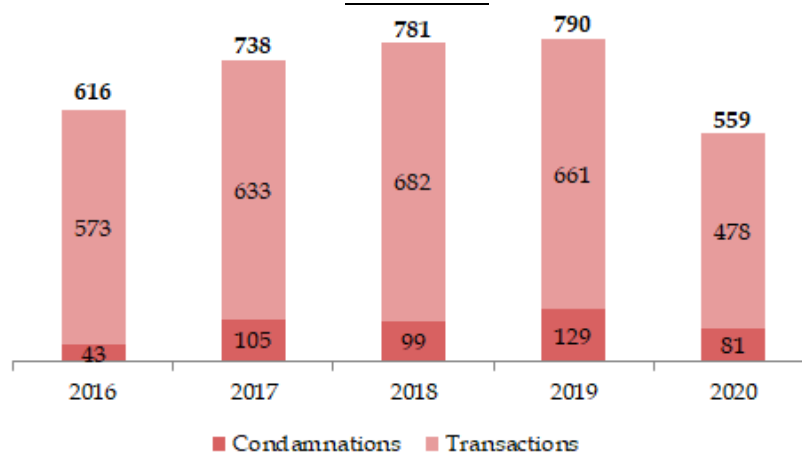
Sur la proposition de la rapporteure pour avis Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté un amendement visant à supprimer la nouvelle définition d'une pratique commerciale trompeuse que cet article crée, tout en conservant l'alourdissement de la sanction.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

Les pratiques commerciales trompeuses (PCT) représentent une atteinte importante à l'équité concurrentielle et à la bonne information du consommateur, deux piliers du bon fonctionnement du marché.

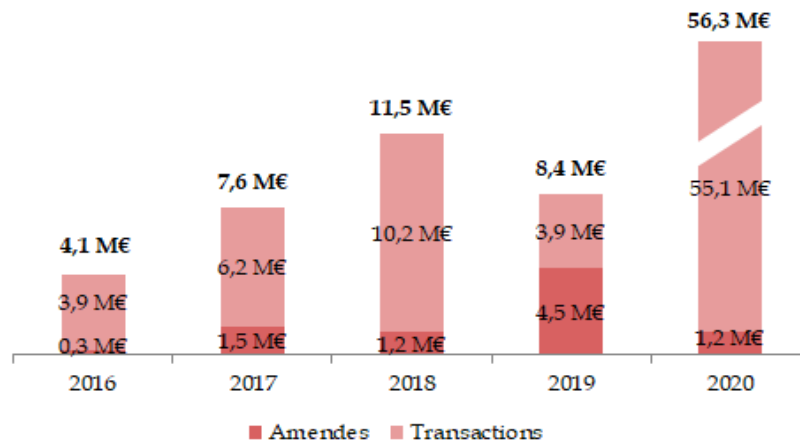
Si la majorité des sanctions pour PCT relèvent du domaine transactionnel, et non d'une décision du juge, il importe de s'assurer que les sanctions encourues, notamment en matière pénale, soient suffisamment dissuasives.

**Évolution du nombre de condamnations et de transactions pour PCT, 2016-2020**



Source : Commission des affaires économiques, à partir des données DGCCRF.

### Évolution du montant des amendes et des transactions pour PCT, 2016-2020



Source : Commission des affaires économiques, à partir des données DGCCRF.

En particulier, celles en matière environnementale emportent un nombre de conséquences dommageables potentiellement plus important que les autres PCT, puisqu'elles peuvent concerner à la fois la préservation de l'environnement, de la biodiversité, de la santé humaine, etc. C'est la raison pour laquelle la commission souscrit à l'alourdissement des sanctions dans le cas de pratiques qui visent à présenter volontairement des produits comme plus vertueux d'un point de vue écologique que ce qu'ils sont en réalité.

Pour autant, la rédaction actuelle de l'article 4 *bis* B entend ajouter de nouvelles conditions d'incrimination, par ailleurs trop floues pour être conformes au principe de légalité des délits et des peines (laisser entendre, donner l'impression), ce que la commission juge superfétatoire et potentiellement contreproductif. En outre, elle précise que la sanction prononcée fait l'objet d'un affichage ou d'une diffusion par la presse écrite ou par tout autre moyen de communication électronique, et qu'elle figure également pendant trente jours sur le site internet de la personne morale condamnée.

Or les dispositions de l'article L. 132-4 du code de la consommation prévoient déjà qu'en cas de condamnation pour pratique commerciale trompeuse, le tribunal ordonne, par tous moyens appropriés, l'affichage ou la diffusion de l'intégralité ou d'une partie de la décision ou d'un communiqué informant le public des motifs et du dispositif de celle-ci et qu'il peut, de plus, ordonner la diffusion, aux frais de la personne condamnée, d'une ou de plusieurs annonces rectificatives.

Sur proposition de la rapporteure pour avis, la commission a donc adopté un amendement **COM-1589** qui supprime la nouvelle définition envisagée de la PCT en matière environnementale ainsi que les dispositions relatives à l'affichage de la sanction, tout en clarifiant juridiquement l'alourdissement de la sanction.



**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 4 bis C (avis)*

**Interdiction de la mention de la neutralité carbone dans une publicité  
et obligation de faire figurer l'impact environnemental  
des produits dans les publicités**

**Cet article entend :**

**- interdire, dans une publicité, le fait d'affirmer à tort qu'un produit ou un service est neutre en carbone ou sans conséquence négative sur le climat ;**

**- pour les produits soumis à l'affichage obligatoire de leur impact environnemental en application de l'article 1<sup>er</sup>, rendre obligatoire cet affichage dans les publicités qui en font la promotion.**

**Sur la proposition de la rapporteure pour avis Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté un amendement visant à interdire totalement, dans une publicité, la mise en avant de la neutralité carbone d'un produit, d'un service ou d'une activité, ou du fait qu'ils seraient dépourvus de conséquence négative sur l'environnement. De même, de telles mentions sur l'emballage ou le produit ne seraient plus autorisées. Elle propose également de circonscrire cet article 4 bis C à cette seule disposition, et de transférer dans l'article 4, qui traite déjà des publicités, les dispositions relatives à la mention obligatoire de l'impact environnemental dans les publicités.**

**Enfin, la commission propose que soit traduite concrètement la proposition C2.3 de la Convention citoyenne pour le climat et a adopté à l'article 4 un amendement de la rapporteure pour avis qui prévoit une mention relative aux dangers de la surconsommation au sein des publicités (hors biens alimentaires, médicaux et culturels).**

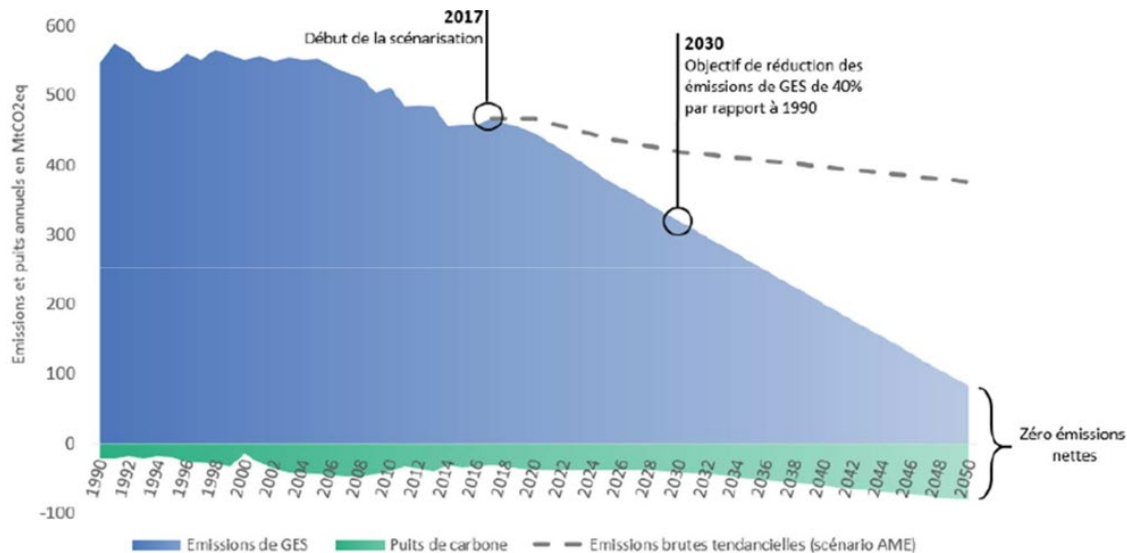
**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

La neutralité carbone, concept scientifique mis en avant par de nombreuses organisations (entreprises, associations, etc.) afin de faire connaître leurs efforts en matière de lutte contre le réchauffement climatique, consiste à séquestrer autant de carbone qu'il n'en est émis, de telle façon que son niveau de concentration dans l'atmosphère soit stabilisé et que la température globale de la planète le soit également.

Face aux conséquences du réchauffement climatique, les États se sont engagés, dans l'accord de Paris, à atteindre cet objectif de neutralité carbone d'ici la deuxième moitié du XXI<sup>e</sup> siècle, chacun reprenant cet objectif dans des stratégies nationales. Deux leviers doivent être actionnés pour

l'atteindre : la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la séquestration du CO<sub>2</sub> dans des puits biologiques ou technologiques.

### Trajectoire de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) française



Source : Ademe.

Pour autant, ainsi que le note l'Ademe dans une note de mars 2021<sup>1</sup>, « individuellement ou à leur échelle, les acteurs économiques, collectivités et citoyens qui s'engagent pour la neutralité carbone, ne sont, ni ne peuvent devenir, ou se revendiquer, neutres en carbone, ce qui n'a pas de sens à leur échelle ».

En effet, les organisations qui mettent en avant leur neutralité carbone dans le cadre des publicités ne comptabilisent généralement que leurs émissions directes de gaz à effet de serre, sans prendre en compte les émissions indirectes « qui interviennent en dehors de l'organisation ou du territoire mais qui sont nécessaires à son fonctionnement » et qui représentent environ 80 % de leurs émissions totales.

Par conséquent, le consommateur pourrait être induit en erreur lorsque la neutralité carbone est utilisée comme argument commercial, que ce soit sur le produit, sur son emballage ou dans une publicité en faisant la promotion.

Sur proposition de la rapporteure pour avis, la commission a donc adopté un amendement **COM-1590** qui interdit, dans une publicité, le fait d'affirmer qu'un produit, un service ou une activité est neutre en carbone ou dépourvu de conséquence négative sur le climat, ainsi que toute autre formulation ayant une finalité et une signification similaires. Cet amendement vise également à ne plus autoriser ces mentions sur les produits ou leur emballage.

Par ailleurs, la commission a également adopté un amendement **COM-1591** de la rapporteure pour avis à l'article 4 du projet de loi, afin que

<sup>1</sup> Ademe, avis, « La neutralité carbone », mars 2021.

les publicités intègrent désormais une mention relative aux dangers de la surconsommation. Cette mention ne figurerait pas dans les publicités pour des biens alimentaires, culturels et médicaux. Ce faisant, la commission entend traduire concrètement la proposition C2.3 de la Convention citoyenne pour le climat : « *mettre en place des mentions pour inciter à moins consommer* ».

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 5 bis (avis)*

**Publication d'un rapport annuel évaluant l'impact environnemental de la consommation de contenus audiovisuels**

Cet article vise à confier à l'Arcep et au CSA la publication annuelle d'un rapport mesurant l'impact environnemental de la consommation de contenus audiovisuels.

Sur la proposition du rapporteur pour avis Daniel Gremillet, la commission a adopté trois amendements :

- un amendement supprimant le caractère annuel de la publication du rapport ;

- deux amendements modifiant le périmètre du rapport.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. Le dispositif envisagé - La publication annuelle d'un rapport commun à l'Arcep et au CSA visant à communiquer sur l'impact environnemental lié à la consommation de contenus audiovisuels**

L'article 5 bis vise à confier à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) et au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) la réalisation d'un rapport annuel sur l'impact environnemental de la consommation de contenus audiovisuels, notamment en matière de consommation énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre.

La publication annuelle de ce rapport s'inscrit dans une démarche de renforcement de l'information et de la responsabilisation des consommateurs de contenus audiovisuels.

**II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un article additionnel adopté avec un soutien marqué de la majorité**

L'article 5 bis est un article additionnel au projet de loi initial introduit lors de l'examen en commission spéciale. Il a été modifié en séance par l'amendement n° 4506 de la rapporteure Mme Aurore Bergé (LREM - Yvelines), adopté avec l'avis favorable de la majorité et du Gouvernement. La modification apportée consiste à préciser que l'Arcep et le CSA réalisent ce rapport, et non l'Arcep en lien avec le CSA.

**III. La position de la commission - Des modalités de publication du rapport à simplifier et une ambition à rehausser**

La commission rappelle son soutien à la nécessité de mieux informer les consommateurs de l’empreinte environnementale des activités numériques, dont la consommation de médias audiovisuels. Toutefois, **la commission a adopté trois amendements** qui visent à modifier le périmètre du rapport et ses modalités.

Premièrement, **l’amendement COM-1901 du rapporteur pour avis**, qui supprime le caractère annuel de la publication du rapport. En effet, les facteurs d’émission qui seront mis en évidence par le rapport sont peu susceptibles de varier d’une année à l’autre, ce qui ne nécessite pas forcément une mise à jour annuelle à des fins d’information du consommateur.

Deuxièmement, **l’amendement COM-1902 du rapporteur pour avis**, qui modifie le périmètre du rapport pour appréhender la diffusion de services et médias audiovisuels au sens large, la notion de services et médias audiovisuels à la demande (SMAD) étant plus restrictive et ne désignant pas l’ensemble des usages en matière de consommation audiovisuelle.

Troisièmement, **l’amendement COM-1903 du rapporteur pour avis**, qui élargit le champ d’étude du rapport à l’ensemble de la chaîne de valeur économique nécessaire à la consommation de contenus audiovisuels. Ainsi, le rapport appréhendera également, selon une analyse en cycle de vie (AVC), les facteurs d’émission liés à la fabrication des terminaux et périphériques de connexion ainsi qu’à l’exploitation des équipements de réseaux et des centres de données nécessaires à la consommation de contenus audiovisuels.

L’approche promue par ce troisième amendement est celle actuellement choisie par le pôle numérique commun de l’Arcep et du CSA, créé en mars 2020, qui travaillent ensemble dans la continuité de leur rapport *Pour un numérique soutenable*. Une telle approche facilitera également la communication à destination des usagers et consommateurs.

**La commission propose à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable d’adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 5 ter (avis)*

**Extension des compétences et du pouvoir de sanction de l'Arcep  
en matière environnementale**

Cet article précise, premièrement, la définition des acteurs du secteur des communications électroniques dans le code des communications électroniques et des postes (CPCE).

Deuxièmement, cet article introduit une obligation pour ces acteurs de fournir à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) des documents et des informations relatifs à l'impact environnemental de leur activité, au risque d'être sanctionnés financièrement en cas de manquement à cette obligation.

Sur la proposition du rapporteur pour avis Daniel Gremillet, la commission a adopté deux amendements :

- un amendement élargissant le pouvoir de collecte de données environnementales de l'Arcep ;
- un amendement de coordination rédactionnelle.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. Le dispositif envisagé - Une extension des pouvoirs de collecte de données et de sanction de l'Arcep en matière environnementale**

Premièrement, l'article 5 *ter* complète l'article L. 32 du Code des postes et des communications électroniques (CPCE) pour intégrer de nouvelles définitions à des termes régulièrement mentionnés dans le Code : les systèmes d'exploitation, les fournisseurs de systèmes d'exploitation, les centres de données et les opérateurs de centres de données.

Deuxièmement, l'article 5 *ter* renforce le pouvoir de collecte de données de l'Arcep en matière environnementale. En effet, si l'Arcep collecte déjà des données environnementales auprès des opérateurs de réseaux, il lui est également nécessaire de pouvoir recueillir des informations et des documents auprès d'autres opérateurs, tels que les opérateurs de centre de données et les fournisseurs de systèmes d'exploitation. Il s'agit pour l'Arcep de disposer d'éléments relatifs à l'ensemble de la chaîne de valeur numérique.

Troisièmement, l'article 5 *ter* modifie l'article L. 36-11 du CPCE afin de rendre le pouvoir de sanction de l'Arcep applicable aux opérateurs de centres de données, aux fabricants de terminaux, aux fournisseurs de systèmes d'exploitation et aux équipementiers de réseaux. De manière complémentaire à ces dispositions, une nouvelle sanction est créée pour ces

acteurs en cas de non-respect de leurs obligations de transmission d'informations et de documents permettant d'apprécier leur empreinte environnementale. La sanction pécuniaire prévue est identique à celle existante pour les acteurs des communications électroniques.

Enfin, dans la continuité des dispositions précédentes, l'article 5 *ter* modifie l'article L. 135 du CPCE relatif au rapport d'activité de l'Arcep afin de compléter les exigences de contenu de l'état de l'Internet par des informations relatives à l'empreinte environnementale du secteur des communications électroniques, des terminaux et des centres de données.

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un article additionnel introduit par souci de prendre en compte l'empreinte environnementale du numérique dans le projet de loi**

L'article 5 *ter* est un article additionnel au projet de texte initial introduit par l'amendement n° 7187. Cet amendement, présenté par le groupe La République en Marche (LREM), a été adopté en séance avec l'avis favorable du Gouvernement.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale s'inscrivent dans la continuité des travaux du Sénat sur l'empreinte environnementale du numérique et visent, symboliquement, à introduire des dispositions relatives au numérique dans ce projet de loi de loi.

## **III. La position de la commission - Des dispositions qui s'inscrivent tout à fait dans la continuité des travaux du Sénat sur l'empreinte environnementale du numérique**

La commission rappelle son soutien à la nécessité de mieux informer les consommateurs de l'empreinte environnementale des activités numériques. La commission est favorable aux dispositions de cet article qui s'inscrivent dans la continuité des travaux du Sénat sur l'empreinte environnementale des activités numériques et dans la continuité des évolutions des activités de l'Arcep.

Toutefois, **la commission a adopté deux amendements : l'amendement COM-1904 du rapporteur pour avis** visant à étendre le pouvoir de collecte des données environnementales de l'Arcep aux services de communication au public en ligne, afin de compléter le dispositif, ainsi que **l'amendement COM-1905 du rapporteur pour avis** permettant d'opérer les coordinations rédactionnelles nécessaires.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**



*Article 6 (supprimé) (avis)*

**Pouvoir de police de la publicité confié au maire**

**Cet article entend confier aux communes, y compris lorsqu'elles n'ont pas adopté de règlement local de publicité (RLP), le pouvoir de police de la publicité extérieure, aujourd'hui exercé dans ce cas par le représentant de l'État dans le territoire. Il prévoit également, dès lors qu'un EPCI est compétent en matière de PLU ou de RLP, le transfert automatique au profit de son président des prérogatives en matière de police de la publicité exercées par les maires.**

**Sur la proposition de la rapporteure pour avis Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté un amendement visant à supprimer cet article.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

S'il est essentiel de s'assurer que les problématiques de nature locale soient traitées au plus près des citoyens, il convient également de s'assurer que les élus locaux disposent des ressources techniques et financières permettant de garantir la portée effective du pouvoir ainsi transféré.

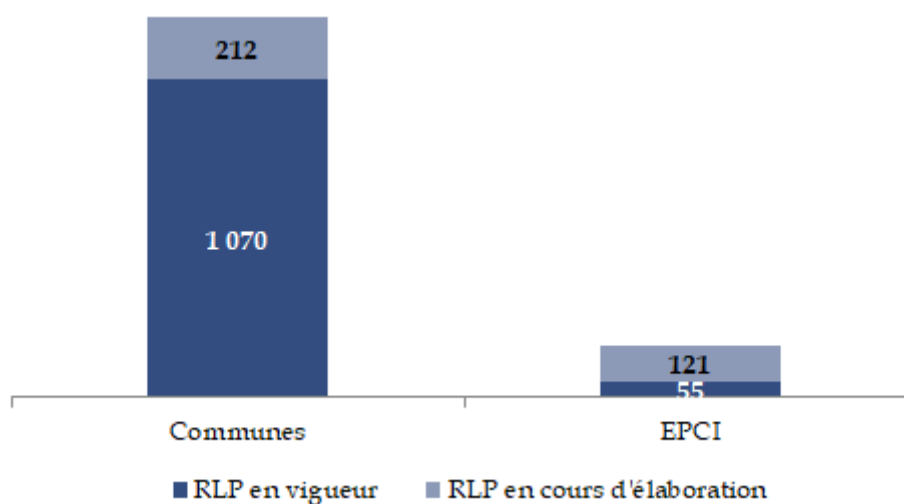
Or en l'espèce, les différentes associations d'élus locaux ont mis en garde la rapporteure sur la complexité que représenterait l'exercice de ce pouvoir par l'exécutif des communes les plus petites (notamment celles en-dessous de 10 000 habitants).

Si le maire dispose aujourd'hui déjà à lui seul de certaines prérogatives propres détachées de la compétence en matière de police de la publicité (et donc y compris lorsque la commune n'est pas couverte par un RLP), par exemple en matière d'interdiction de la publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque, ainsi que d'autorisation d'emplacements de bâches comportant de la publicité et d'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires, l'ampleur de ces prérogatives reste limitée.

Or cet article 6 prévoit de transférer au maire le pouvoir général de police de la publicité, exercé aujourd'hui par le préfet lorsque la collectivité ne s'est pas dotée d'un RLP, ce qui représente un alourdissement de leurs charges potentiellement élevé. En effet, d'ici 2024, seules 1 300 communes

seront couvertes par un RLP, de même que 180 EPCI<sup>1</sup>, ce qui laissera une large part du territoire non couvert, où la police de la publicité sera exercée par le maire en lieu et place du préfet, sans pour autant qu'il ne dispose toujours de l'ingénierie technique pour faire respecter le règlement national de publicité.

### **RLP en vigueur et en cours d'élaboration en février 2021**



Source : Commission des affaires économiques, à partir des données DGALN.

Ce transfert n'émanant pas d'une demande particulière des élus locaux, il semblerait qu'il permette avant tout à l'État de se désengager d'une compétence chronophage, sujette à des contentieux fréquents, ce qui pourrait par ailleurs nuire au respect effectif des prescriptions nationales en matière de publicité.

Sur proposition de la rapporteure pour avis, la commission a donc adopté un amendement **COM-1592** qui supprime ce transfert du pouvoir de police de la publicité du préfet vers le maire dans le cas où une commune ne s'est pas dotée de RLP.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

---

<sup>1</sup> À titre d'illustration, plusieurs grandes métropoles créées récemment sont en cours d'élaboration de leur RLPi. C'est le cas de la métropole de Rennes, créée en 2015, dont le projet de RLPi concerne 43 communes et 451 762 habitants, de Saint-Étienne métropole, créée en 2018, dont le projet de RLPi concerne 53 communes et plus de 400 000 habitants, de la métropole du Grand Lyon, dont le projet de RLPi concerne 59 communes et environ 1,4 million d'habitants ou de celle d'Aix-Marseille-Provence dont le projet de RLPi concerne 92 communes et près de 1,9 million d'habitants.

*Article 7 (avis)*

**Possibilité pour le règlement local de publicité d'encadrer les publicités à l'intérieur des vitrines**

**Cet article ouvre la possibilité qu'un RLP fixe des prescriptions (surface, hauteur, horaires d'extinction, etc.) applicable aux publicités et enseignes lumineuses à l'intérieur des vitrines. Il instaure également, dans le cas de publicités ou enseignes mises en place avant la présente loi qui contreviendraient auxdites prescriptions, un délai de mise en conformité de deux ans.**

**Sur la proposition de la rapporteure pour avis Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté un amendement visant à supprimer la possibilité qu'un RLP puisse réglementer la hauteur des publicités et enseignes lumineuses intérieures.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

La possible soumission des publicités et enseignes lumineuses intérieures à des prescriptions environnementales représente une avancée utile, tant en matière de protection du cadre de vie que de préservation de l'environnement.

Alors que celles situées en extérieur doivent respecter des normes techniques fixées par arrêté ministériel<sup>1</sup>, rien n'est aujourd'hui prévu pour les enseignes et publicités lumineuses intérieures (hormis les prescriptions générales en matière d'ordre public), qui contribuent pourtant également au phénomène de pollution lumineuse, sans que l'intérêt économique ne soit bien établi.

En revanche, soumettre ces publicités et enseignes à des prescriptions en matière de hauteur semble inutilement restrictif, cette mesure ne participant en rien à la poursuite des objectifs environnementaux.

Sur proposition de la rapporteure pour avis, la commission a donc adopté un amendement **COM-1593** qui supprime la possibilité que le RLP intègre des prescriptions relatives à la hauteur des publicités et enseignes lumineuses intérieures et qui supprime les dispositions superflues de cet article.

---

<sup>1</sup> Article R.581-34 du code de l'environnement. Ces normes portent notamment sur les seuils maximaux de luminance, exprimés en candelas par mètre carré et sur l'efficacité lumineuse des sources utilisées, exprimée en lumens par watt.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 10 (avis)*

**Interdiction de la distribution d'échantillons aux consommateurs sans demande de leur part**

**Cet article interdit à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022 la fourniture à un consommateur, sans demande de sa part, d'échantillons de produits dans le cadre d'une démarche commerciale et prévoit une dérogation dans le cas des échantillons contenus dans les publications de presse. Il entend également prescrire que soit demandé au consommateur de fournir lui-même le contenant nécessaire au recueil de l'échantillon.**

**Sur la proposition de la rapporteure pour avis Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté deux amendements visant à supprimer les dispositions superfétatoires relatives aux demandes de contenant qu'un commerçant doit formuler à l'égard de son client, considérant cette mesure inutile et traduisant une vision irréaliste des relations entre un commerçant et un client.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

La commission rejette fermement l'idée que ce soit le rôle de la loi d'indiquer aux vendeuses et vendeurs les mots qu'ils doivent prononcer à destination de leurs clients ; c'est pourtant ce qu'envisage explicitement cet article 7 en prévoyant que les commerçants devront proposer au consommateur de fournir lui-même le contenant pour y déposer l'échantillon. Pour la commission, la loi n'a pas à entrer dans ce niveau de détails.

En outre, le dispositif traduit une compréhension erronée du parcours d'achat : l'échantillon étant obtenu bien souvent en fin d'achat, il ne sert plus à rien de proposer au client de fournir lui-même le contenant, sauf à imaginer qu'il retourne à domicile le chercher pour revenir en magasin obtenir l'échantillon...

Sur proposition de la rapporteure pour avis, la commission a donc adopté un amendement **COM-1594** qui supprime l'obligation faite au commerçant de proposer au client de fournir lui-même son propre contenant. Elle a également adopté amendement **COM-1595** de la rapporteure qui supprime le fait que le décret doive définir ce qu'est un échantillon, cette notion n'étant pas source de confusion.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

### CHAPITRE III

#### Accélérer le développement de la vente en vrac et de la consigne du verre

##### *Article 11 (avis)*

##### **Surface consacrée à la vente en vrac dans les commerces**

Cet article prescrit aux commerces de détail de plus de 400 m<sup>2</sup> de consacrer d'ici 2030 à la vente de produits sans emballage primaire, y compris le vrac, 20 % de leur surface de vente de produits de grande consommation. Il prévoit également que cette obligation puisse être atteinte via un dispositif d'effet équivalent exprimé en nombre de références ou en proportion du chiffre d'affaires. Il renvoie à un décret la précision des objectifs à atteindre en fonction de plusieurs critères comme les exigences sanitaires ou les spécificités propres à certains types de commerces.

Il précise également que l'action des pouvoirs publics vise à encourager ce canal de vente en définissant un cadre réglementaire qui lui soit adapté.

Enfin, il interdit à compter de 2025 les emballages en polystyrène.

Sur la proposition de la rapporteure pour avis Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté deux amendements visant à :

- sécuriser juridiquement les entreprises en distinguant plus clairement la règle selon le type de commerce auquel elle s'applique ;
- prévoir que ne seront interdits à compter de 2025 que les emballages en polystyrène qui n'auront pas intégré de filière de recyclage.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

La commission salue l'évolution de cet article, d'un dispositif non normatif relevant de la déclaration d'intention lors du projet de loi initial à une mesure normative soutenant effectivement le développement de la vente en vrac, dans le texte qui lui est soumis.

Il importe en effet, après que le législateur ait entendu en 2020 créer un premier cadre réglementaire en faveur du vrac, de favoriser désormais son déploiement effectif dans l'ensemble des grandes surfaces.

La commission émet toutefois des doutes quant au principe économique sous-jacent, aux termes duquel l'offre créerait sa propre demande. Il lui semble en effet que si l'intérêt des consommateurs était si

fort pour le vrac qu'une surface de vente de 20 % devait lui être consacrée<sup>1</sup>, les commerçants lui auraient déjà accordé une telle place dans leurs rayons. L'ajout en commission spéciale à l'Assemblée nationale de la référence aux produits présentés sans emballage primaire, qui permet d'intégrer à l'objectif les rayons de fruits, légumes, de fromage et de viande à la découpe, est à cet égard une avancée bienvenue, qui tient davantage compte des réalités du commerce.

La commission souligne par ailleurs que la mise en place de l'obligation de vrac nécessitera une refonte importante des outils de production (adaptation des recettes car certains produits évoluent au cours du stockage, des conditionnements, des modes d'approvisionnement), de la chaîne logistique (adaptation du transport, adaptation du stockage, et des espaces de vente pour la mise en place des nouveaux mobiliers).

En effet, aucune de ces étapes n'est, à ce jour, adaptée pour absorber des volumes grandissants de produits destinés à être présentés en vrac. Elle nécessitera donc, de la part des opérateurs, des investissements importants en recherche et développement afin de garantir la bonne conservation des produits pour lesquels la vente en vrac n'est, pour le moment, pas pratiquée et, le cas échéant, développer des solutions techniques.

Elle tient également à rappeler que le vrac ne peut représenter l'horizon indépassable du conditionnement des produits. L'emballage ne peut être vu simplement comme un déchet source de pollution : il est également le support sur lequel sont apposées les différentes mentions obligatoires et autres avertissements.

Surtout, il représente un outil primordial et essentiel de distinction du produit (marque, couleurs, images, jeux concours, recettes, histoire du produit, liens avec le terroir, slogan, démarche RSE, labels) ; il est le premier outil grâce auquel une entreprise communique sur son produit, à destination de ses clients comme de ceux qui ne connaîtraient pas encore la marque.

La commission souligne également qu'une des limites principales au vrac réside dans les considérations sanitaires. À cet égard, si le chiffre d'affaires du vrac en France a progressé de 41 % en 2019 pour atteindre 1,2 milliard d'euros, il ne peut être exclu un ralentissement de cette progression suite à la crise de la Covid-19, qui a subitement mis l'accent sur les risques inhérents au maniement tactile des produits.

Pour autant, il lui semble que tant l'objectif de 20 % de la surface de vente que la date de 2030, fixés dans l'article, sont raisonnables et réalistes.

---

<sup>1</sup> Le vrac représente aujourd'hui 0,75 % du marché alimentaire hors produit frais (fruits et légumes).



En revanche, les dispositions de cet article 1<sup>er</sup> manquent grandement de clarté juridique :

- elles ne permettent pas de savoir si les produits vendus en vrac devront être obligatoirement des produits de grande consommation, ou si cette notion permet simplement de déterminer la surface au regard de laquelle la surface de vrac sera calculée. Par exemple, si une grande surface vend des produits de grande consommation sur 1 000 m<sup>2</sup>, et d'autres produits sur 500 m<sup>2</sup>, la surface consacrée au vrac devra être de 200 m<sup>2</sup> (20 % de 1 000) ; mais ces 200 m<sup>2</sup> devront-ils accueillir obligatoirement des PGC ?

- elle restent trop floues sur le concept de « dispositif d'effet équivalent exprimé en nombre de références ou en proportion du chiffre d'affaires », puisqu'elles ne précisent pas le fondement de cette équivalence. En outre, retenir un critère comme le nombre de références ne semble pas pertinent, dès lors qu'il ne dit rien de la part effective que ces références représentent dans les ventes du commerce. Le Gouvernement a ainsi confirmé à la rapporteure qu'une entreprise qui présenterait à la vente 20 % de ses références en vrac remplirait l'objectif, quand bien même ces références seraient négligeables dans ses ventes totales ;

- la disposition relative à l'action des pouvoirs publics (le *I bis*) relève de la déclaration d'intention et ne revêt pas de portée normative.

Sur proposition de la rapporteure pour avis, la commission a ainsi adopté deux amendements visant à rehausser l'ambition de cet article 11 en s'assurant de sa bonne appropriation par les acteurs économiques :

- l'amendement **COM-1596** précise la répartition des obligations en fonction des types de commerce. Ceux vendant des produits de grande consommation seront assujettis à la règle des 20 % de surface de vente ; les autres commerces de détail concourent à cet objectif de développement du vrac par des dispositifs d'effet équivalent sur la réduction des déchets d'emballage, dont la teneur est définie par décret.

- l'amendement **COM-1597** ne supprime à compter de 2025 que les seuls emballages en polystyrène qui n'auront pas intégré de filière de recyclage.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

**TITRE II**  
**PRODUIRE ET TRAVAILLER**

**CHAPITRE I<sup>ER</sup>**  
**Verdir l'économie**

*Article 14 (avis)*

**Prise en compte de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC)  
et de la stratégie nationale de la biodiversité (SNB)  
dans la stratégie nationale de la recherche (SNR)**

Cet article vise à garantir que la stratégie nationale de la recherche (SNR) soit prise en cohérence avec la stratégie nationale de la biodiversité (SNBC) et la stratégie nationale de la recherche (SNR).

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté un amendement prévoyant la prise en compte dans la SNR de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ainsi que de la « loi quinquennale », ayant vocation à se substituer à la SNBC et à la PPE à compter de 2023.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement d'adopter l'article ainsi modifié.**

Prévu par le projet de loi initial, l'article vise à compléter la stratégie nationale de la recherche (SNR), prévue à l'article L. 111-6 du code de la recherche.

La deuxième phrase du deuxième alinéa de cet article dispose déjà que le ministre de la recherche veille à la cohérence de la SNR avec celle élaborée dans le cadre de l'Union européenne et la stratégie nationale de santé publique.

Le dispositif prévoirait également la nécessité d'une cohérence avec la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et la stratégie nationale de la biodiversité (SNB).

**Le rapporteur estime que les premiers décisionnaires de la SNR doivent bien demeurer la communauté scientifique et universitaire, les partenaires sociaux et économiques ainsi que les collectivités territoriales, qui participent à la concertation préalable prévue dans ce cadre.**

**Par ailleurs, il s'étonne de l'absence de deux documents programmatiques importants :**

**- la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), prévue à l'article L. 141-1 du code de l'énergie, notre principal outil stratégique dans ce domaine ;**

- la « **loi quinquennale** », qui fixera, à compter de 2023, l'ensemble des objectifs énergétiques et climatiques, aux termes de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, et que la SNBC et la PPE devront nécessairement prendre en compte.

**C'est pourquoi le rapporteur a proposé un amendement (COM-1873) prévoyant la prise en compte par la SNR de la PPE et de la « loi quinquennale ».**

**La commission des affaires économiques propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 15 bis (délégué)*

**Formalisme des marchés publics de denrées alimentaires produites, stockées ou transformées avant la fin de l'état d'urgence sanitaire pour un montant inférieur à 100 000 euros hors taxes**

**Cet article vise à assouplir le formalisme des règles de conclusion de marchés publics portant sur la fourniture de denrées alimentaires produites, transformées et stockées avant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, en portant le seuil d'absence de publicité et de mise en concurrence préalable à 100 000 euros hors taxes, dans un délai d'un an à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire.**

**Sur la proposition de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté un amendement étendant son application dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle – Un formalisme des marchés publics allégé pour faciliter l'écoulement des denrées alimentaires produites durant l'état d'urgence sanitaire dans la restauration collective et, ainsi, lutter contre le gaspillage alimentaire**

L'article L. 2122-1 du code de la commande publique dispose que *« l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les cas fixés par décret en Conseil d'État lorsque en raison notamment de l'existence d'une première procédure infructueuse, d'une urgence particulière, de son objet ou de sa valeur estimée, le respect d'une telle procédure est inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur ou à un motif d'intérêt général. »*

Compte tenu des effets de la crise et de l'urgence particulière induite dans nombre de marchés publics, la Commission européenne a, dans une communication du 1<sup>er</sup> avril 2020<sup>1</sup>, estimé qu'*« en cas d'urgence, [les acheteurs publics] peuvent recourir à la possibilité de considérablement réduire les délais afin d'accélérer les procédures ouvertes ou restreintes. / Si ces mesures d'assouplissement ne sont pas suffisantes, une procédure négociée sans publication peut être envisagée »*.

<sup>1</sup> Communication de la Commission européenne (2020/ C 108 I/01) - Orientations de la Commission européenne sur l'utilisation des marchés publics dans la situation d'urgence liée à la crise de la Covid-19.

C'est pourquoi l'article 2 du décret n° 2020-893 du 22 juillet 2020 portant relèvement temporaire du seuil de dispense de procédure pour les marchés publics de travaux et de fourniture de denrées alimentaires dispose que **pour des produits livrés avant le 10 décembre 2020, les acheteurs peuvent conclure sans publicité ni mise en concurrence préalables un marché répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 euros hors taxes portant sur la fourniture de denrées alimentaires produites, transformées et stockées avant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire.** Ces dispositions sont applicables aux lots dont le montant est inférieur à 80 000 euros hors taxes, à condition que le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots.

Afin de respecter les principes fondamentaux du traité de fonctionnement de l'Union européenne, notamment l'égalité de traitement, la non-discrimination, la proportionnalité et la transparence, les acheteurs doivent veiller à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

Toutefois, cette souplesse n'a été réservée qu'aux seuls produits livrés avant le 10 décembre 2020.

## **II. Le dispositif envisagé - Prolonger le dispositif dérogatoire jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2022**

Les députés ont adopté l'amendement n° 5676 de Célia de Lavergne en séance publique afin de prolonger, par la loi, la possibilité de passer un marché public répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 euros hors taxes et portant sur la fourniture de denrées alimentaires produites, transformées et stockées avant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, jusqu'à l'expiration d'un délai de douze mois à l'issue de la cessation de l'état d'urgence sanitaire.

Le dispositif est également applicable aux lots dont le montant est inférieur à 80 000 euros hors taxes, *« à la condition que le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur totale estimée de tous les lots »*.

Les mêmes réserves que le décret n° 2020-893 figurent au présent article, à savoir le fait que les acheteurs veillent à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

La loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire établissant la date de fin de l'état d'urgence sanitaire au 1<sup>er</sup> juin 2021, les acheteurs pourront recourir à cette procédure dérogatoire

jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2022, pour les denrées produites, transformées et stockées avant le 1<sup>er</sup> juin 2021.

### **III. La position de la commission – Une extension du dispositif dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises**

L'article adapte temporairement les règles des marchés publics compte tenu des effets de la crise de la Covid-19, notamment afin de mieux prendre en compte les risques induits en matière de gaspillage alimentaire par la fermeture brutale de débouchés pour l'amont agricole et l'industrie agroalimentaire, permettant ainsi que les marchés publics puissent mieux prendre en compte des considérations environnementales, comme le prévoit, plus largement, l'article 15.

En effet, selon les données transmises à la rapporteure, le chiffre d'affaires des services de restauration collective a baissé de 30 %, de même que celui de la restauration commerciale traditionnelle, notamment sur le segment entreprise en raison du télétravail, ce dernier enregistrant des baisses d'activité de l'ordre de 70 à 80 % en Île-de-France et de 40 à 50 % en province.

Dès lors, il a privé les filières agricoles et les industries agroalimentaires d'un débouché important, ce qui a eu des répercussions économiques très fortes pour ces filières, qui n'ont pas pu réorienter entièrement leurs productions sur d'autres marchés et ont subi, en parallèle, une chute des cours.

Cette fermeture a eu des répercussions majeures pour les filières les plus dépendantes à ce débouché, notamment les fruits et légumes, les pommes de terre transformées (50 % des ventes annuelles), le veau (20 % des débouchés), certaines filières volailles (canard, dinde, pintade, pigeon) ainsi que certains fromages sous signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine.

Afin de lutter contre le gaspillage alimentaire de ces denrées lors du confinement, nombre d'entre elles ont pratiqué un stockage, parfois appuyé par des aides européennes, par exemple par le biais d'une surgélation : elles sont désormais confrontées à un stock élevé qu'elles doivent écouler.

L'article proposé s'apparente ainsi à une mesure de relance des secteurs agricoles et agroalimentaires à la suite des perturbations économiques induites par la crise sanitaire qui permet, par la réduction du formalisme de passation des marchés de fourniture des acheteurs, dans une certaine limite conforme au droit de l'Union européenne, de contribuer à la reprise de leur activité, en favorisant un déstockage progressif des denrées accumulées. Il est ainsi de nature également à lutter contre le gaspillage alimentaire.

Il permet aussi d'apporter une certaine souplesse pour les gestionnaires dans leurs besoins d'adaptation des approvisionnements à l'issue de l'état d'urgence sanitaire, notamment en termes de fréquentation des restaurants collectifs.

Enfin, il demeure une mesure temporaire, circonstanciée dans le temps, et proportionnée dans la mesure où l'article ne concerne que le déstockage des denrées produites, stockées ou transformées pendant l'état d'urgence sanitaire.

La commission a donc adopté cet article en l'étendant, par un amendement de la rapporteure (COM-281), et comme cela était déjà le cas sous l'empire du décret n° 2020-893 du 22 juillet 2020, aux marchés publics conclus par l'État et ses établissements publics dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 15 ter (délégué)*

**Utilisation de 15 % de matériaux biosourcés  
dans les rénovations ou constructions issues de la commande publique**

Cet article vise à imposer l'utilisation de 15 % de matériaux biosourcés dans les rénovations ou constructions, où intervient la commande publique, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028.

**La commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur Daniel Gremillet appliquant cette obligation :**

- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2030, et non du 1<sup>er</sup> janvier 2028 ;
- aux constructions, plutôt qu'aux rénovations ;
- aux matériaux géo-sourcés et bas-carbone, comme à ceux biosourcés.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Une promotion des matériaux biosourcés déjà bien intégrée à la législation et à la réglementation**

**Le recours aux matériaux biosourcés pour la construction ou la rénovation des bâtiments est d'ores et déjà promu sur les plans législatif et réglementaire.**

D'une part, l'article 14 de la loi « Transition énergétique » du 7 août 2015<sup>1</sup> dispose que « *l'utilisation des matériaux biosourcés concourt significativement au stockage de carbone atmosphérique et à la préservation des ressources naturelles* », précisant qu'« *elle est encouragée par les pouvoirs publics lors de la construction ou de la rénovation des bâtiments* ».

D'autre part, les projets de décret et d'arrêté relatifs à la réglementation environnementale 2020 (RE2020) – c'est-à-dire aux normes de performance énergétique des bâtiments neufs, individuels et collectifs, à usage d'habitation<sup>2</sup> - pris en application de la loi dite « ELAN », intègrent un critère d'analyse selon le cycle de vie (ACV) dit « dynamique ».

Ainsi que l'a rappelé le rapporteur, dans un récent rapport d'information<sup>3</sup> ce critère favorise mécaniquement les matériaux biosourcés

<sup>1</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>2</sup> Ainsi que des bureaux et locaux d'enseignement, les autres bâtiments à usage tertiaire devant faire l'objet d'une réglementation spécifique.

<sup>3</sup> Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, L'impact économique de la réglementation environnementale 2020 (RE2020) : aider les



au détriment de ceux minéraux, « [modifiant] en profondeur tant les modes de construction des logements – leur ossature – que leurs matériaux ou équipements dits de « second œuvre » – les parquets, fenêtres, bardages ou isolants ».

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – L'introduction d'une obligation de 25 % de matériaux biosourcés dans les rénovations et constructions issues de la commande publique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, contre l'avis de la rapporteure Cendra Motin et du Gouvernement, un amendement, présenté par la députée Sophie Mette, prévoyant que « à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2028, l'usage des matériaux biosourcés doit intervenir dans au moins 25 % des rénovations et constructions dans lesquelles intervient la commande publique ».

## **III. La position de la commission – Une obligation utile mais devant être ajustée, dans un sens plus conforme à la réglementation environnementale 2020 (RE2020)**

**A.** La commission souscrit pleinement à la promotion de modes de construction et de rénovation moins émissifs ; à cet égard, elle rappelle que, selon la stratégie nationale bas-carbone (SNBC)<sup>1</sup>, les secteurs résidentiel et tertiaire ont émis 90 MtCO<sub>2</sub>eq<sup>2</sup> de gaz à effet de serre (GES) en 2017, soit 19 % de nos émissions de GES nationales.

**B.** Pour autant, la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale ne lui paraît pas souhaitable, pour plusieurs raisons.

Sur le plan juridique, la nécessité de recourir aux matériaux biosourcés est d'ores et déjà bien intégrée à la législation et à la réglementation existantes, comme rappelé plus haut.

Sur le plan économique, l'objectif proposé est peu crédible :

- tout d'abord, la proportion de 25 % d'ici 2028 apparaît hors de portée, dans la mesure où la filière bois-construction représente 1 % du secteur de la construction, comme indiqué dans le rapport d'information précité<sup>3</sup> ;

- par ailleurs, le champ d'application est trop large, puisqu'il comprend l'ensemble des travaux – la construction comme la rénovation – et

---

ménages et les entreprises à renforcer l'efficacité énergétique des logements neufs, (2020-2021) n° 434, 10 mars 2021, p. 32.

<sup>1</sup> Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), mars 2020, p. 86.

<sup>2</sup> Mégatonnes d'équivalents en pétrole.

<sup>3</sup> Rapport d'information précité, p. 34.

des bâtiments – les logements comme les autres bâtiments : c'est bien plus englobant que la RE2020, centrée sur la construction de logements neufs.

Enfin, **le rapporteur relève que la disposition ne fait pas consensus parmi les professionnels**, les représentants de la filière bois-construction y étant favorables au contraire de ceux de la filière béton.

**C.** Dans ce contexte, **le rapporteur a présenté un amendement (COM-236) ; il vise à infléchir l'objectif proposé, dans un sens plus conforme à la RE2020, en l'appliquant :**

- **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2030**, et non du 1<sup>er</sup> janvier 2028 ;
- **aux constructions**, plutôt qu'aux rénovations ;
- **aux matériaux géo-sourcés et bas-carbone**, comme à ceux bio-sourcés.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

## CHAPITRE II

### Adapter l'emploi à la transition écologique

*Article 18 bis A (supprimé) (avis)*

#### **Prise en compte des conséquences environnementales du numérique dans la formation professionnelle tout au long de la vie**

Cet article vise à introduire la possibilité de sensibiliser aux conséquences environnementales du numérique dans les objectifs de la formation professionnelle tout au long de la vie.

Sur proposition de la rapporteure pour avis Anne-Catherine Loisier, la commission a supprimé cet article.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.

**I. Le dispositif envisagé - La possibilité de sensibiliser aux conséquences environnementales du numérique dans les objectifs de la formation professionnelle tout au long de la vie**

L'article 18 bis A modifie l'article L. 6111-2 du Code du travail, relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie. Cet article précise que la lutte contre l'illettrisme, l'apprentissage de la langue française et la maîtrise des outils numériques font partie de la formation professionnelle tout au long de la vie.

La formation professionnelle tout au long de la vie est une obligation nationale dont la définition est précisée à l'article L. 6111-1 du Code du travail. La formation professionnelle tout au long de la vie, qui comprend la formation initiale et la formation continue, « vise à permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle. Elle constitue un élément déterminant de sécurisation des parcours professionnels et de la promotion des salariés. »<sup>1</sup>.

**II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un amendement de consensus regroupant plusieurs amendements déposés sur le même sujet**

---

<sup>1</sup> Article L. 6111-1 du Code du travail.

**L'article 18 bis A est un article additionnel au projet de loi initial** introduit en séance par l'amendement n° 5645 présenté par la rapporteure Mme Cendra Motin (LRM - Isère) et adopté en séance avec l'avis favorable du Gouvernement.

Cet amendement vise à **regrouper plusieurs amendements déposés par des députés issus de partis politiques différents et tendant à mobiliser les différents acteurs de la formation professionnelle** (État, collectivités territoriales, opérateurs de compétences, organisations syndicales, etc.) sur les sujets de la sobriété numérique et des conséquences environnementales des activités numériques.

L'adoption de cet amendement en séance s'est accompagnée de l'adoption d'un autre amendement qui a supprimé l'article 18 bis, introduit en commission spéciale contre l'avis de la rapporteure. En effet, l'article 18 bis modifiait l'article L. 6211-4 du Code du travail pour inclure dans les objectifs de formation des chambres consulaires, c'est-à-dire des chambres de commerce et d'industrie (CCI), des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) et des chambres d'agriculture (CA), la sensibilisation des entreprises et des salariés aux conséquences environnementales du numérique.

**Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale ont donc permis de rassembler au sein d'un seul et même article additionnel l'ensemble des dispositions proposées par voie d'amendement visant à inclure dans la formation professionnelle un objectif de sensibilisation à l'empreinte environnementale du numérique.**

### **III. La position de la commission - Un article additionnel aux objectifs louables, mais dépourvu de portée normative et sans réel lien avec les dispositions du Code du travail mentionnées**

Premièrement, la commission rappelle que la sensibilisation aux conséquences environnementales du numérique est un **objectif louable et souhaitable**, le Sénat ayant récemment contribué à informer sur ce sujet avec l'adoption de la proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France.

Toutefois, **la commission insiste sur le fait que la sensibilisation aux conséquences environnementales du numérique est une disposition qui ne correspond pas à l'esprit de l'article du Code du travail modifié.** En effet, l'article mentionne des actions de formation qui visent à améliorer l'employabilité des personnes formées, à sécuriser leurs parcours professionnels, à contribuer à leur promotion professionnelle ainsi qu'à acquérir des compétences essentielles à leur intégration sur le marché du travail.

Dans cette perspective, sont par exemple mentionnés l'apprentissage de la langue française, la lutte contre l'illettrisme et la maîtrise des outils

numériques. Or, **la sensibilisation aux conséquences environnementales du numérique ne permet pas d'améliorer l'employabilité des personnes formées** et ne constitue pas une action de formation visant à faciliter leur intégration sur le marché du travail.

Deuxièmement, **la commission précise que la rédaction des dispositions introduites par l'article 18 bis A est non contraignante**. En effet, il ne s'agit pas de contraindre les acteurs de la formation professionnelle à sensibiliser aux conséquences environnementales du numérique, mais seulement de leur donner la possibilité de le faire, ce qui affaiblit la portée de cet article.

Enfin, la rapporteure a rappelé que la **proposition de loi sénatoriale visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France** a été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Cette proposition de loi constitue un **vecteur législatif dédié à ces sujets**, le projet de loi relatif à la lutte contre le dérèglement climatique et au renforcement de la résilience face à ses effets étant déjà particulièrement long et complexe.

Ainsi, **l'amendement COM-1601 de la rapporteure a été adopté.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

*Article 18 ter (délégué)*

**Ratification et modification de l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 sur l'accompagnement des fermetures de centrales à charbon**

Cet article vise à ratifier et modifier l'ordonnance du 29 juillet 2020 sur l'accompagnement des fermetures de centrales à charbon.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté un amendement destiné à compléter le filet social proposé pour les salariés des entreprises exploitant des centrales à charbon et ceux relevant de la convention collective nationale unifiée ports et manutention.**

**Il vise à prévoir explicitement la poursuite du congé d'accompagnement prévu par l'ordonnance, à l'issue des périodes de mise en situation professionnelle, dans un sens plus favorable aux salariés.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Une ordonnance issue de la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019**

**A. La loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019<sup>1</sup> a prévu la fermeture d'ici à 2022 de 4 centrales à charbon<sup>2</sup>.**

En effet, son article 12 applique un plafond d'émission de gaz à effet de serre (GES) aux installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles situées sur le territoire métropolitain continental et émettant plus de 0,55 tonnes d'équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure.

Ce plafond a été fixé, par le **décret n° 2019-1467 du 26 décembre 2019**, à 0,7 kilotonnes d'équivalents en dioxyde de carbone à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 (articles 1 et 2).

Cela représente une limitation du nombre d'heures de fonctionnement des centrales à charbon à 700 heures, contre 3 000 en

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

<sup>2</sup> Voir, pour une présentation détaillée et commentée, le rapport d'information suivant : Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, « Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 75 à 77.

principe, « ce qui devrait conduire à leur fermeture ou leur reconversion vers des solutions moins émettrices de gaz à effet de serre »<sup>1</sup>.

Seules les émissions issues de combustibles fossiles sont comptabilisés, et non celles issues de combustibles renouvelables, comme la biomasse ou le biogaz (2° du nouvel article D. 311-7-2 du code de l'énergie).

Ne sont pas concernées par ce plafond les centrales fonctionnant au gaz de récupération, les installations performantes de cogénération ainsi que les installations de très petite taille<sup>2</sup> (4° et 5° du même article).

Si les turbines à combustion gaz ou au fioul sont comprises dans ce plafond, « elles pourront être maintenues compte tenu de leur nombre d'heures de fonctionnement, qui est d'ores et déjà très faible »<sup>3</sup>.

**B. Pour accompagner ces fermetures, le même article 12 a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre** « toute mesure relevant du domaine de la loi permettant la mise en place par l'État, ses opérateurs et les régions, pour ce qui relève de leurs compétences, d'un accompagnement spécifique :

1° Pour les salariés des entreprises exploitant les installations de production d'électricité [à partir de combustibles fossiles, situées sur le territoire métropolitain continental et émettant plus de 0,55 tonne d'équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure] dont l'emploi serait supprimé du fait de la fermeture de ces installations résultant du même II ;

2° Pour les personnels portuaires, notamment les ouvriers dockers, et pour les salariés de l'ensemble de la chaîne de sous-traitance des entreprises mentionnées au 1° du présent II dont l'emploi serait supprimé du fait de la fin d'activité des installations de production d'électricité mentionnées au même 1°. »

Cette habilitation a précisé que ces mesures « tiennent compte du statut des salariés », « favorisent notamment leur reclassement sur un emploi durable en priorité dans le bassin d'emploi concerné », « prévoient également des dispositifs de formation adéquats facilitant la mise en œuvre des projets professionnels de ces salariés » et « précisent les modalités de financement des dispositifs d'accompagnement ».

Elle a également prévu que « la mise en œuvre des dispositions de l'ordonnance [...] fait l'objet d'une présentation par le Gouvernement, un an après sa publication, devant les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ».

**C. Sur le fondement de cette habilitation, l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020<sup>1</sup> a été publiée.**

---

<sup>1</sup> Note de présentation de la Consultation du projet de décret instaurant un plafond d'émission de gaz à effet de serre pour les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, p. 1.

<sup>2</sup> Définies à l'article R. 311-2 du code de l'énergie.

<sup>3</sup> Ibidem.

Elle a ouvert à ces salariés touchés par les fermetures de centrales à charbon plusieurs mesures d'accompagnement social, variant selon leur situation :

- tout d'abord, les salariés des entreprises exploitant les centrales à charbon peuvent bénéficier d'une allocation complémentaire au titre du congé de reclassement (article 4), d'un congé d'accompagnement spécifique de maintien dans l'emploi (article 6), d'une indemnité en cas de retour à l'emploi (article 8) et de prestations par une cellule d'accompagnement des démarches et de recherche d'emplois (articles 5 et 8) ;

- de leur côté, les salariés des entreprises intervenant dans les ports et la manutention peuvent disposer d'un congé spécifique de maintien dans l'emploi (article 24) et de l'appui de la cellule précitée (article 25) ;

- enfin, les salariés des entreprises appartenant à la chaîne de la sous-traitance des entreprises exploitant des centrales à charbon peuvent disposer des actions de la cellule susmentionnée (article 39).

Un **décret n° 2021-297 du 18 mars 2021** est venu préciser les conditions d'application de cette ordonnance.

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un amendement du Gouvernement ratifiant et modifiant l'ordonnance sur l'accompagnement des fermetures de centrales à charbon.**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la rapporteure Cendra Motin, un amendement présenté par le Gouvernement ratifiant l'ordonnance précitée (I de l'article 18 *ter*), tout en lui apportant des modifications (II du même article).

Selon l'objet de l'amendement, les modifications ainsi apportées à l'ordonnance par son II sont les suivantes.

Tout d'abord, les 1° et 6° procèdent à « *la rectification d'erreurs matérielles apparues aux articles 18 et 38 de l'ordonnance* ».

Le 2° prévoit « *explicitement qu'en cas de départ en ACAATA* », c'est-à-dire lorsqu'un salarié demande à bénéficier d'une allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA), « *le décompte des 90 mois se fait bien à partir de 60 ans et non de 62 ans* ».

Le 3° ouvre « *une possibilité, encadrée et adaptée aux spécificités des places portuaires, de cumul entre le congé et des périodes de travail* ».

Le 4° clarifie « *le fait que, dans la même logique, lorsque le salarié quitte le congé, pour rejoindre soit le dispositif conventionnel de pénibilité de la branche, soit le dispositif de pré-retraite des travailleurs de l'amiante, il est mis fin au congé dans*

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon.



*les mêmes conditions que celles applicables dans le droit commun au titre de chacun de ces dispositifs ».*

Le 5° dispose que *« pour les salariés des installations portuaires qui bénéficient du dispositif spécifique d'accompagnement prévu dans l'ordonnance, les caisses de congés des ports assurent la garantie du versement de l'allocation de congé d'accompagnement spécifique en cas de défaillance de l'entreprise employant le salarié, à l'instar de ce qui est déjà prévu pour les salariés des industries électriques et gazières par la mobilisation de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) ».*

**III. La position de la commission - Des modifications, ne posant pas de difficultés majeures aux parties prenantes interrogées, pouvant toutefois être complétées dans un sens plus favorable aux salariés**

**A. Le rapporteur relève que les modifications apportées par le II de l'amendement ne sont pas négligeables.**

**1.** En premier lieu, **la rectification apportée par le 1° à l'article 18, a pour conséquence de viser, non plus le « chapitre VI », qui porte sur la convention liant l'État à l'ancien ou au nouvel employeur, mais le « chapitre IV », qui a trait à la poursuite du congé d'accompagnement spécifique auprès du nouvel employeur.**

Elle a pour conséquence de prévoir que *« lorsque le bénéficiaire du congé de reclassement mentionné ou du congé d'accompagnement spécifique pour le maintien dans l'emploi trouve un emploi avant la fin de l'un ou l'autre de ces deux congés [...] l'employeur lui verse une indemnité, prise en charge par l'État, et correspondant à un pourcentage du montant maximal des allocations de congé d'accompagnement spécifique auxquelles il aurait pu prétendre jusqu'au terme de ce congé », dès lors qu'il n'a pas demandé « à bénéficier des dispositions mentionnées au chapitre IV », c'est-à-dire de « la poursuite du congé d'accompagnement spécifique auprès du nouvel employeur ».*

**Le rapporteur prend acte de cette rectification qui lui paraît cohérente sur le fond.**

**2.** S'agissant de la rectification apportée par le 2° à l'article 38, elle a pour effet de supprimer la référence aux « indemnités » définies au titre III dont les modalités de calcul doivent être fixées par décret.

Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué qu'il s'agit de *« la correction d'une coquille dans l'ordonnance »* car *« les salariés ne bénéficient pas d'une indemnité mais d'une allocation ».*

**Le rapporteur prend également acte de cette modification, relevant que le titre III fait effectivement référence à des allocations plutôt que des indemnités.**

**3.** L'article 25 de l'ordonnance prévoit que la durée du congé d'accompagnement dans l'emploi peut être portée de 24 à 30 mois *« lorsque la*

*durée séparant le début du congé de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale », en l'espèce 62 ans pour les assurés nés après 1955, « est inférieure ou égale à quatre-vingt-dix mois ».*

Le 3° vise à appliquer au congé d'accompagnement dans l'emploi cette même durée de 30 mois lorsque la durée séparant le début de congé de « l'âge mentionné à la première phrase du troisième alinéa du II de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 (n° 98-1194 du 23 décembre 1998) », en l'espèce 60 ans pour les bénéficiaires de l'allocation de cessation anticipée d'activité versée aux salariés et anciens salariés des établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante (ACAATA), est également inférieure ou égale à 90 mois.

**Le rapporteur relève que la modification proposée est de nature à allonger la durée du bénéfice du congé d'accompagnement dans l'emploi dans le cas des allocataires de l'ACAATA.**

**4.** L'article 26 de l'ordonnance précise les conditions de formation du salarié bénéficiant d'un congé d'accompagnement spécifique pour les salariés relevant de la convention nationale unifiée ports et manutention :

- d'une part, ce dernier doit suivre des actions de formation et de validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE) dans le cadre d'une convention signée avec l'employeur ;

- d'autre part, il peut bénéficier du dispositif de reconversion ou de promotion par alternance ;

- enfin, il est prévu l'appui d'une cellule d'accompagnement pour les démarches de formation et de recherche d'emploi et un bilan au début du congé pour aider le salarié<sup>1</sup> à déterminer et à approfondir son projet professionnel de reclassement.

Le 3° introduit deux nouvelles dispositions :

- le salarié peut exercer des périodes de travail, en contrat à durée déterminée (CDD), durant lesquelles le versement du congé d'accompagnement spécifique est suspendu ;

- le salarié peut aussi bénéficier de périodes de mise en situation professionnelle, limitées à trois mois.

**Le rapporteur relève que ces modifications dérogent aux dispositions de droit commun prévues pour les congés de reclassement :**

- s'agissant du premier dispositif, il n'est pas applicable au premier renouvellement d'un CDD ou aux contrats de travail temporaire et il n'est pas prévu, ni la reprise du congé au terme de la période de travail, ni le report initial du congé à due concurrence des périodes de travail effectuées,

---

<sup>1</sup> Sauf ceux mentionnés au second alinéa de l'article 25 de l'ordonnance, c'est-à-dire ceux pour lesquels la durée du congé de reclassement est portée de 24 à 30 mois.

contrairement à ce qui existe pour les congés de reclassement (article L. 1233-72-1 du code du travail) ;

- s'agissant du second dispositif, si les mises en situation professionnelle existent dans le cas des congés de reclassement, il n'est pas précisé d'autorité prescriptrice et sa durée excède celle d'un mois renouvelable une fois, contrairement à ce qui existe pour les mises en situation professionnelle (articles L. 5135-1 et D. 5135-1 du code du travail).

**Le rapporteur observe que les modifications prévues pour les salariés des ports et de la manutention (article 26 de l'ordonnance, tel que modifié par l'amendement) ne sont pas les mêmes que celles prévues pour les salariés des centrales à charbon (article 10 de l'ordonnance) : dans le second cas, le dispositif est bien applicable au premier renouvellement des CDD ainsi qu'aux contrats de travail temporaire.**

Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué que l'article avait été concerté avec les organisations syndicales (Fédération nationale Ports et Docks-Confédération générale du travail - FNPD-CGT) et patronales (Union nationale des industries de la manutention - UNIM).

Il a indiqué que les différences constatées entre les dispositions proposées et le droit commun s'expliquent par le fait que « *l'objectif des adaptations, proposées par les partenaires sociaux dans le cadre des concertations, est d'avoir un dispositif adapté aux spécificités des places portuaires* ».

Ainsi, il a affirmé que l'absence de mention des contrats de travail temporaire « *s'explique par l'absence de recours à ce type de contrats dans les places portuaires* » et que la période de 3 mois appliquée pour les mises à disposition « *tient compte des métiers du secteur portuaire, qui impliquent le plus souvent des périodes plus longues pour appréhender concrètement leurs spécificités* ».

**Le rapporteur prend acte de l'adaptation des dispositions aux spécificités du secteur de la manutention portuaire.**

**Les organisations syndicale et patronale précitées lui ont confirmé les concertations conduites par le Gouvernement.**

**E.** L'article 31 de l'ordonnance prévoit que l'employeur engage une procédure de licenciement au terme de la durée maximale du congé ou dans plusieurs cas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>° À la demande du bénéficiaire ;

<sup>2</sup>° Lorsque le salarié remplit les conditions pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein ;

<sup>3</sup>° Lorsque le bénéficiaire trouve un emploi dans les conditions prévues à l'article 38 et sous réserve des dispositions prévues au chapitre II ;

<sup>4</sup>° En cas de manquement du bénéficiaire, sans motif légitime, aux engagements mentionnés au premier alinéa de l'article 26 ;

<sup>5</sup>° Lorsque le bénéficiaire refuse à deux reprises un emploi similaire à son précédent emploi, dans le même bassin d'emploi, assortie d'une qualification et d'une rémunération au moins équivalentes ainsi que d'une garantie de reprise de l'ancienneté du salarié.

Cette disposition n'est pas applicable dès lors que l'employé souhaite faire valoir ses droits à la retraite, en demandant un départ volontaire à la retraite (article L. 1237-9 du code du travail).

Le 4° étend l'inapplicabilité de cet article dans les cas où :

- le salarié demande à être admis au bénéfice de l'ACAATA ;
- le salarié demande à bénéficier du dispositif conventionnel de cessation anticipée d'activité, prévu à l'article 9 de l'accord du 15 avril 2011 relatif à la pénibilité qui lui est applicable.

**Le rapporteur s'est interrogé sur l'éventuelle incidence financière de cette disposition sur les organismes gestionnaires de l'ACAATA ou du dispositif conventionnel de cessation anticipée d'activité.**

Le Gouvernement lui a indiqué que cette disposition était « *sans impact sur les conditions que les salariés doivent remplir, en vertu du cadre légal, pour accéder à ces dispositifs* » et était donc « *neutre sur leurs financements* ».

**L'Assurance maladie, qui met en place ces fonds aux échelons régionaux, lui a confirmé l'absence de difficulté sur ce point.**

F. Le 5° prévoit que, pour les salariés des entreprises relevant de la Convention collective unifiée des ports et de la manutention, en cas de défaillance d'un ancien employeur, mentionné à l'article 22, ou d'un nouvel employeur, mentionné à l'article 32, la caisse de compensation des congés payés à laquelle est affiliée l'employeur se substitue à lui pour le paiement de l'allocation, versée à l'occasion du congé d'accompagnement spécifique pour le maintien dans l'emploi, prévue à l'article 27.

**Le rapporteur s'est, là encore, interrogé sur l'éventuelle incidence financière de cette disposition sur les caisses de compensation des congés payés.**

Le Gouvernement lui a indiqué que « *le coût pour les caisses de compensation serait marginal dès lors que l'État serait amené à financer le dispositif en tant que tel pour les salariés concernés* ».

**L'Union des caisses de congés payés, qui a la charge de ces caisses de compensation, n'a pas relevé de problème sur ce sujet.**

G. S'agissant de l'articulation entre les périodes de travail et les congés d'accompagnement, **le rapporteur relève qu'aucune disposition ne la précise, ni pour les salariés des centrales à charbon, ni pour ceux des ports et de la manutention.**

Dans le droit commun des congés de reclassement, il est prévu que ceux-ci reprennent au terme des périodes de travail effectuées pour le compte d'autres employeurs (article L. 1233-72-1), l'employeur pouvant reporter le terme initial du congé à due concurrence des périodes de travail effectuées.

Interrogé à ce sujet, le Gouvernement a précisé que, dans la mesure où il était indiqué que le contrat est « *suspendu* », cela signifie que « *à l'issue de la période de travail, le congé reprend et qu'il continue pour la durée restant à courir au moment où le salarié a cessé cette période de travail* ».

**Dans un souci de sécurité juridique, protecteur des salariés des centrales à charbon et de la manutention, le rapporteur a souhaité indiquer explicitement dans l'ordonnance l'obligation de la reprise du congé de reclassement à l'issue de la période de travail et la faculté du report de son terme initial à due concurrence des périodes ainsi travaillées.**

**Aussi a-t-il présenté un amendement (COM-237) en ce sens.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

### CHAPITRE III

#### Protéger les écosystèmes et la diversité biologique

*Article 19 bis C (non modifié) (avis)*

#### **Prise en compte de l'hydroélectricité dans l'application des règles de continuité écologique sur les cours d'eau de catégorie 2**

Cet article vise à mieux prendre en compte les activités hydroélectriques et les « moulins à eau » dans la conception et l'application des règles de continuité écologique des cours d'eau de catégorie 2.

**Bien que la rédaction de cet article soit perfectible, le rapporteur Daniel Gremillet ne voit pas d'opposition à son adoption sur le principe.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le député Éric Girardin, ayant reçu l'avis défavorable du rapporteur général Jean-René Cazeneuve et du Gouvernement, visant à étendre les dérogations aux règles de continuité écologique prévues à l'article L. 214-17 du code de l'environnement.

Cet article, ainsi modifié, prévoit notamment que :

- pour les cours d'eau classés en catégorie 2, tout ouvrage doit être géré, entretenu et équipé selon les règles définies par l'autorité administrative « *sans que puisse être remis en cause son usage actuel ou potentiel, en particulier, en particulier aux fins de production d'énergie* » ;

- s'agissant des « *moulins à eau, l'entretien, la gestion et l'équipement des ouvrages de retenue sont les seules modalités prévues pour l'accomplissement des obligations relatives au franchissement par les poissons migrateurs et au transport suffisant des sédiments, à l'exclusion de toute autre, notamment de celles portant sur la destruction de ces ouvrages* ».

**Le rapporteur rappelle que la commission des affaires économiques est très impliquée dans la promotion de l'hydroélectricité.**

En effet, le rapporteur de la commission des affaires économiques Ladislas Poniowski est à l'origine de la dérogation aux règles de continuité écologique applicable aux « moulins à eau » équipés pour

**produire de l'électricité**, prévue à l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement, depuis la loi « Autoconsommation » du 24 février 2017<sup>1</sup>.

Par ailleurs, **la présidente de la commission des affaires économiques Sophie Primas et le rapporteur**, en sa qualité de président du groupe d'études « Énergie », **ont récemment présenté une proposition de loi n° 389 et une proposition de résolution n° 390 relatives à l'hydroélectricité.**

Cette initiative législative a été adoptée par le Sénat, à l'unanimité, le 13 avril dernier.

**Si l'article promeut, à raison, l'hydroélectricité, le rapporteur relève qu'il irait au-delà de ces propositions de loi et de résolution puisqu'il modifierait l'application des normes de continuité écologique.**

**Bien que la rédaction de cet article soit perfectible, le rapporteur ne voit cependant pas d'opposition à son adoption sur le principe.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables (article 15).

*Article 19 bis D (délégué)*

**Adaptation des grands principes de la gestion forestière  
à la lutte contre le dérèglement climatique**

Cet article vise à rééquilibrer les principes de la gestion forestière pour mieux y intégrer les objectifs de lutte contre le dérèglement climatique. Ainsi, il reconnaît d'intérêt général le rôle de puits de carbone de la forêt et encourage des pratiques sylvicoles plus respectueuses de l'environnement. Enfin, il précise que le Programme national de la forêt et du bois doit respecter ces principes ainsi modifiés.

La commission a repris et approfondi cet article, en adoptant 5 amendements de la rapporteure Anne-Catherine Loisier qui permettent :

- de consacrer explicitement l'objectif de préservation de la qualité des sols forestiers, abris pour la biodiversité et réservoirs de carbone, face à certaines pratiques sylvicoles non durables ;
- d'encourager les projets éligibles au label « Bas carbone » en forêt pour rétribuer les améliorations du bilan carbone des pratiques sylvicoles ;
- d'ancrer le principe d'une gestion durable et multifonctionnelle, conciliant logiques économiques, sociales et écologiques, pour toutes les forêts (deux amendements) ;
- de réserver une place de choix aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la politique forestière de l'État.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - L'article 19 bis D entend poursuivre le rééquilibrage, au profit de l'environnement, des principes et objectifs de la politique forestière, qui était déjà à l'œuvre ces dernières années**

A. Les premiers articles du code forestier définissent les principes généraux applicables à la forêt et définissent les objectifs de la politique forestière de l'État.

Les grands équilibres du code forestier ont récemment été redéfinis pour faire évoluer la gestion forestière vers une gestion plus durable et la multifonctionnelle des forêts. L'approche productive de la forêt doit désormais être conciliée avec une approche plus environnementale, de protection de la biodiversité et de captation et stockage du carbone.



Depuis la **loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt**, l'article L. 112-1 du code forestier reconnaît d'intérêt général quatre fonctions de la forêt, en plus de la première, plus ancienne :

« 1° la protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ;

2° la conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ;

3° la protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt dans le cadre d'une gestion durable ;

4° la protection ainsi que la fixation des sols par la forêt, notamment en zone de montagne ;

5° la fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique. »

Cette même loi a assigné à la politique forestière de l'État sept nouveaux objectifs, qui traduisent bien la recherche d'un équilibre entre dimensions économique, écologique et sociale de la forêt (article L. 121-1 du code forestier) :

« 1° L'adaptation des essences forestières au milieu ;

2° L'optimisation du stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois ;

3° Le maintien de l'équilibre et de la diversité biologiques et à l'adaptation des forêts au changement climatique ;

4° La régénération des peuplements forestiers dans des conditions satisfaisantes d'équilibre sylvo-cynégétique, au sens du dernier alinéa de l'article L. 425-4 du code de l'environnement ;

5° La satisfaction des besoins des industries du bois, notamment par l'équilibre des classes d'âge des peuplements forestiers au niveau national ;

6° Le renforcement de la compétitivité et de la durabilité des filières d'utilisation du bois, par la valorisation optimale des ressources forestières nationales et par l'accompagnement en formation des nouveaux métiers du bois ;

7° Le développement des territoires. »

La loi d'avenir a aussi créé un nouvel article L. 121-2-2 du code forestier, qui prévoit l'existence, pour une durée maximale de dix ans, d'un programme national de la forêt et du bois (PNFB), décliné en programmes régionaux.

B. Un rééquilibrage des principes et objectifs de la politique forestière dont la portée a été limitée par le rapporteur et le Gouvernement.

L'article 19 bis D résulte de l'amendement de séance n° 265 de M. Dino Cinieri (Les Républicains – Loire) et de nombreux amendements identiques, travaillés avec l'association Canopée – Forêts vivantes. Une autre version de cet amendement, non adoptée par l'Assemblée nationale, incluait des dispositions interdisant les coupes rases supérieures à 2 hectares. L'amendement adopté en séance l'a été en même temps que six sous-amendements, qui en ont limité la portée.

**Quatre sous-amendements émanaient du rapporteur, au nom de la commission spéciale :**

- ainsi, par un sous-amendement de séance n° 7363, la commission a déplacé la qualification de « puits de carbone » du 1° au 5° de l'article L112-1 du code forestier pour éviter que cette fonction l'emporte sur d'autres fonctions tout aussi essentielles de la forêt ;

- par un sous-amendement de séance n° 7364, elle a ajouté, aux côtés de la promotion de la régénération naturelle des essences, la possibilité d'avoir recours la migration assistée des essences, pratique qui peut être plus efficace pour faire face à la rapidité du dérèglement climatique ;

- par le sous-amendement n° 7361, rédactionnel, la commission substitue au terme « bois massifs » celui de « bois d'œuvre », plus couramment utilisé dans les documents stratégiques sur la forêt ou, par exemple, dans la « RE2020 », réglementation thermique des bâtiments qui promeut le recours aux matériaux biosourcés dans la construction de bâtiments neufs ;

- de façon plus substantielle, le sous-amendement n° 7358 de la commission est revenu sur une disposition de l'amendement de M. Dino Cinieri, qui prévoyait de subordonner l'octroi d'aides publiques à l'atteinte des objectifs de la politique forestière (fixés à l'article L. 121-1), tels que modifiés par cette loi.

**Deux sous-amendements du Gouvernement ont aussi été adoptés :**

- alors que l'amendement initial entendait prescrire aux propriétaires forestiers de contribuer « *au maintien, et le cas échéant à la restauration, d'un bon état de conservation des forêts en tant que milieu naturel et puits de carbone* », le Gouvernement a estimé que la notion de « *bon état de conservation* » était déjà incluse dans celle de « *gestion durable* », présente à l'article L. 112-2 du code forestier (sous-amendement n° 7359) ;

- par un amendement n° 7632, le Gouvernement a souhaité supprimer la déclinaison à l'échelle de la parcelle de l'objectif de diversification des essences, estimant qu'il s'agit d'une échelle trop fine, contradictoire avec l'idéal d'une « forêt mosaïque », qui joue plutôt sur la complémentarité des parcelles.

## II. La position de la commission – Optimiser le rôle de puits de carbone des forêts et renforcer leur résilience face aux effets du dérèglement climatique

Le rééquilibrage des principes et objectifs du code forestier recherché par cet article est tout à fait cohérent avec la vision d'intérêt général défendue par la rapporteure sur la forêt. Suivant la rapporteure, la commission des affaires économiques du Sénat s'est donc attachée à consolider les apports de l'Assemblée nationale, tout en les approfondissant.

La commission des affaires économiques a ainsi adopté l'article 19 bis D, **complété par 5 amendements de la rapporteure** :

- L'amendement COM-272, **réactionnel**, a permis de passer d'une liste fermée à une liste ouverte des acteurs mobilisés par l'État dans la mise en œuvre de sa politique forestière, en remplaçant par les mots « parties prenantes » une liste qui, en tout état de cause, n'aurait pas pu être exhaustive. Seuls les collectivités territoriales et leurs groupements, incontournables, sont directement nommés.

- Les amendements COM-273 et COM-274 ont pour but d'ancrer la **vocation multifonctionnelle**, « à la fois économique, sociale et environnementale », de chaque forêt, aux articles L. 121-1 (politique forestière de l'État) et L. 112-2 (gestion forestière des propriétaires privés) du code forestier.

- L'amendement COM-271 introduit plus explicitement dans le code forestier **un objectif de préservation de la qualité des sols forestiers au regard de la biodiversité et du stockage de carbone**. L'article L. 112-1 faisait de la fixation des sols par les arbres, notamment en montagne, un objectif du code forestier, mais sans attention particulière pour la qualité de ces sols. **Cet amendement constitue la réponse, non coercitive, de la commission des affaires économiques aux pratiques de coupes rases qui dessouchent et retournent les sols, détruisant inutilement la faune et la flore et libérant du carbone retenu profondément par les racines**. Il s'agit d'un signal important envoyé par le législateur aux exploitants forestiers.

- L'amendement COM-275 invite l'État à **encourager le déploiement de méthodes et de projets pouvant donner lieu à l'attribution de financements dans le cadre du label « Bas carbone » en faveur de pratiques sylvicoles durables**. Le label « Bas carbone » est une démarche volontaire qui met en relation des entreprises soucieuses de compenser leurs émissions et des agriculteurs ou des forestiers en recherche de financements pour s'engager dans des pratiques moins émissives. Dans une logique d'additionnalité, l'État ne certifie label « Bas carbone » que les démarches porteuses de progrès en matière de bilan carbone, mais pas les acquis, pour éviter tout effet d'aubaine. Selon l'ADEME, le gain de carbone sur trente ans lors de la reconstitution de peuplements forestiers dégradés utilisant la méthodologie du label « Bas carbone » serait de 1 à 11 tCO<sub>2</sub>/ha/an.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 19 bis EA (nouveau) (délégué)*

**Prolongation des codes des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS)  
avec obligation de soumettre un programme des coupes et travaux**

Cet article additionnel vise à prolonger l'existence du code des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS), un document par lequel le Centre national de la propriété forestière (CNPF), établissement public en charge des forêts privées, certifie la gestion durable de parcelles de moins de 25 hectares.

La suppression des CBPS à partir de 2022 était prévue par la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, mais le dispositif qui était censé prendre leur place, le « document de gestion unique » n'a pas été mis en place par le Gouvernement dans le temps imparti.

Cet article additionnel vise à répondre à l'urgence (la sortie de nombreux petits propriétaires forestiers de tout document de gestion durable), tout en rehaussant l'ambition de l'outil CBPS. L'article oblige en effet les adhérents à un CBPS à soumettre au CNPF un programme des coupes et travaux, qui suppose un diagnostic plus complet et présente davantage de garanties au regard d'une gestion durable.

Sur la proposition de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.

**I. La situation actuelle - Le code des bonnes pratiques sylvicoles : un document qui a montré son utilité pour inscrire les petites propriétés forestières dans la gestion durable**

La forêt privée représente 75 % du couvert forestier métropolitain, soit 12 millions d'hectares. Elle est majoritaire dans l'ensemble des régions métropolitaines à l'exception du Grand Est. Détenue par 3,5 millions de propriétaires, dont près de 400 000 en possèdent les trois quarts, elle est particulièrement morcelée. Cela complique considérablement sa gestion, dont a la charge au Centre national de la propriété forestière (CNPF), un établissement public administratif.

Par opposition au régime forestier qui s'applique à la forêt publique gérée par l'Office national des forêts, la protection des forêts privées et l'optimisation de leur rôle de puits de carbone peuvent difficilement être assurées sans incitations propres à favoriser l'adoption, par les propriétaires, de pratiques sylvicoles plus respectueuses de l'environnement.

Les codes des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) donnent un cadre incitatif aux propriétaires désireux de s'engager dans une gestion durable. En effet, les parcelles dont les propriétaires ont adhéré pendant au moins dix ans à un code des bonnes pratiques sylvicoles agréé par le CNPF bénéficient, comme avec les autres documents de gestion durable, d'une « présomption de gestion durable » (article L. 124-2 du code forestier). Or, cette présomption de gestion durable est une condition pour accéder aux financements dans le cadre du plan de relance en faveur du repeuplement forestier ou encore, s'agissant des parcelles supérieures à 10 ha, pour l'éligibilité à la certification PEFC.

Le code forestier prévoit en effet l'existence de « documents de gestion », qui permettent aux propriétaires forestiers de décrire les peuplements présents sur leur parcelle et de s'engager à une gestion durable sur leur parcelle en suivant des recommandations propres à chaque région naturelle (article L. 313-3 du code forestier).

L'article L. 122-3 du code forestier dresse la liste de ces documents de gestion, au nombre de cinq, dont deux pour la forêt publique (documents d'aménagement et règlements types de gestion) et trois pour la forêt privée (plans simples de gestion, règlements types de gestion et enfin codes des bonnes pratiques sylvicoles).

Le choix entre plusieurs documents de gestion dépend ainsi du statut, public ou privé, de la parcelle, et de sa superficie. Ainsi, pour les parcelles privées supérieures à 25 ha, un plan simple de gestion (PSG) est obligatoire. Pour les parcelles comprises entre 10 et 25 ha, l'adhésion à un « plan simple de gestion volontaire » est possible, mais les propriétaires forestiers préfèrent souvent adhérer à un CBPS en raison de la plus grande facilité des démarches. À l'instar des « PSG volontaires », les règlements types de gestion (RTG) sont moins attractifs car ils sont réservés aux propriétaires ayant confié la gestion de leur forêt à une coopérative ; de plus, ils sont agréés non par le CNPF mais par un expert forestier. Enfin, les « PSG concertés », auxquels ne sont éligibles les propriétaires de petites parcelles que s'ils sont regroupés, sont encore plus rares en raison du grand nombre d'acteurs à coordonner.

En raison de la simplicité des démarches pour y adhérer, les CBPS constituent un outil intéressant de sensibilisation pour des propriétaires privés qui seraient peu au fait des enjeux d'une gestion plus durable. Ils permettent d'« accrocher » des petits propriétaires qui ne sont pas dans l'obligation de souscrire à un document de gestion. Ce sont aussi les seuls outils à disposition des propriétaires pour les parcelles inférieures à 10 ha.

La contrepartie de cette attractivité est, malgré l'agrément donné par le CNPF sous la supervision des directions départementales des territoires, le faible contrôle du respect des obligations contractées dans le cadre des CBPS.

À ce titre et au motif qu'ils n'apportaient pas assez de garanties en matière de gestion durable, la loi du 13 octobre 2015 d'avenir pour

**l'agriculture, l'alimentation et la forêt a prévu la suppression des CBPS à partir de 2022. Ils avaient vocation à être remplacés dans le cadre d'une refonte des documents de gestion voulue par le ministère de l'Agriculture, par un « document de gestion unique ».** En pratique, il s'agissait de remplacer les documents de gestion s'appliquant aux parcelles inférieures à 25 ha par des « PSG d'adhésion », plus contraignants sur le papier mais non certifiés par le CNPF.

Néanmoins, ce dispositif n'a pas été mis en place dans le temps imparti par le Gouvernement, mettant **dans l'impasse environ 24 000 propriétaires, détenant une superficie cumulée de 210 000 ha de forêt.** Compte tenu de la lourdeur des démarches pour s'affilier à un plan simple de gestion volontaire ou concerté ou à un règlement type de gestion, il est à craindre que ces propriétaires se retrouvent dépourvus de tout document de gestion durable au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

## **II. La position de la commission - Répondre à l'urgence pour les petits propriétaires forestiers tout en rehaussant l'ambition des CBPS, afin d'éviter tout recul dans la gestion durable des parcelles**

Cet article additionnel, créé par l'amendement COM-276 de la rapporteure, vise à répondre à ce vide juridique en prolongeant l'existence des CBPS, qui ont montré leur utilité pour inscrire les petites propriétés forestières dans la gestion durable.

Il permet en même temps de **rehausser l'ambition environnementale de ces CBPS en obligeant ceux qui y adhéreront après la promulgation de la présente loi à soumettre un programme des coupes et travaux, jusque-là facultatif, au CNPF.** Le programme des coupes et travaux suppose un diagnostic plus complet, souvent réalisé en pratique par un expert forestier, et est ainsi de nature à renforcer la crédibilité de ces documents de gestion. Ainsi complété, les CBPS deviennent, selon la terminologie du CNPF, des « CBPS + ».

5°) PROGRAMME DES COUPES ET TRAVAUX SYLVICOLES									
<i>Voir nomenclature des interventions page suivante</i>									
Année <sup>1</sup>	Commune (Département)	Section	Numéro de parcelle cadastrale <sup>2</sup>	Inclusion dans un site Natura 2000 <sup>3</sup>	Programme des coupes <sup>4</sup>			Programme des travaux	
					Nature de la coupe <sup>3</sup>	Assiette = surface à parcourir (en ha)	Taux de prélèvement (préciser % du nombre de tiges ou volume)	Nature de l'intervention	Assiette (en ha)
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					
12101   1				<input type="checkbox"/> Oui					

Il s'agit d'une véritable avancée, qui obligera les propriétaires à identifier les différentes essences présentes sur leur parcelle et à mieux mesurer l'impact de leur activité sur la biodiversité ou le bilan carbone de leur parcelle.

L'amendement COM-276 de la rapporteure contenait une amélioration par rapport aux amendements COM-334 rect., COM-335, COM-336, COM-349 rect. *bis*, COM-350, COM-366, COM-431, COM-490 rect., COM-559, COM-680 rect., COM-724 rect. *bis*, COM-729, COM-1269, COM-1349 et COM-1535 d'autres sénateurs.

En effet, cet amendement oblige les propriétaires qui s'étaient engagés dans le cadre d'un CBPS avant la promulgation de la loi à soumettre à l'approbation du CNPF un programme des coupes et travaux dans un délai de deux ans, faute de quoi leur CBPS deviendra caduc. Les CBPS étant contractés pour une durée de dix ans, il n'était pas envisageable de laisser perdurer des CBPS sans programme des coupes et travaux jusqu'à 2030.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**



*Article 19 bis EB (nouveau) (délégué)*

**Promotion de la première transformation du bois d'œuvre  
sur le territoire de l'Union européenne**

Cet article vise à favoriser, par des dispositifs incitatifs ou contractuels, la transformation du bois d'œuvre sur le territoire de l'Union européenne afin d'optimiser le bénéfice de son stockage de carbone. Il s'agit du signal envoyé par la commission face au phénomène de l'exportation de grumes non transformées.

Sur la proposition de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.

**I. La situation actuelle - L'exportation de grumes non transformées hors de l'UE : une aberration au regard de notre empreinte carbone et une menace pour les arbres des forêts françaises**

Depuis les années 2000, la problématique de l'exportation de grumes de bois non transformées hors de l'Union européenne prend de l'ampleur, au point que 25 à 30 % de la récolte de chêne est désormais exportée à l'étranger avant même d'avoir subi la moindre transformation.

Il s'agit d'une aberration écologique, tant à cause de l'empreinte carbone du transport de grumes que de l'empreinte carbone de la transformation du bois dans un pays comme la Chine, où l'électricité est beaucoup plus carbonée qu'en France. De plus, les grumes qui dans la hiérarchie des usages devraient prioritairement être utilisées comme bois d'œuvre, et non comme bois énergie, ne sont pas nécessairement affectées à cet usage en Chine.

Une mission confiée en 2015 au député M. Christian Franqueville « relative aux exportations de grumes » a permis d'établir une liste de vingt-cinq recommandations pour limiter ce phénomène.

Le décret n° 2015-1129 du 11 septembre 2015 relatif aux conditions pour se porter acquéreur des ventes des coupes de bois réalisées par l'Office national des forêts a fourni un cadre juridique, dans lequel le conseil d'administration de l'ONF s'est inscrit : il a en effet créé par une résolution du 14 septembre 2015 le label « Transformation UE », qui certifie l'engagement de l'acheteur à une première transformation des grumes de chênes en Europe. L'ONF entend réserver ses ventes de grumes de chênes à des acheteurs ayant souscrit à ce label. En cas de non-respect des conditions d'obtention du label, les acheteurs peuvent être exclus des ventes pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans.

Si cette certification a permis la première année de baisser les exportations de grumes non transformées, elle n'a pu empêcher ensuite ces exportations d'augmenter à nouveau, les volumes retrouvant puis dépassant leur niveau de 2015. La démarche de certification connaît en effet plusieurs limites.

Premièrement, elle ne concerne que la forêt domaniale, appartenant à l'État et gérée par l'ONF, qui ne constitue que 9 % du couvert forestier en France.

Deuxièmement, le label « Transformation UE » est fragilisé juridiquement par les recours d'acheteurs et de vendeurs peu soucieux de l'optimisation du stockage de carbone par une transformation sur le territoire et de la préservation de la ressource en bois des forêts françaises. Ainsi, par une décision n° 410 946 du 3 octobre 2018, le Conseil d'État avait invalidé pour un vice de forme la décision du 14 septembre 2015 par laquelle l'ONF avait créé le label.

**L'inscription dans la loi d'un objectif d'optimisation du stockage de carbone des forêts et d'encouragement à la transformation du bois d'œuvre sur le territoire de l'UE est une première réponse aux insuffisances du label.** Cette démarche pourra être approfondie par des mécanismes incitatifs, en loi de finances, qui pourraient conditionner l'octroi de fonds destinés à financer le repeuplement forestier, par exemple dans le cadre du plan de relance, à l'adoption de démarches plus compatibles avec l'optimisation du puits de carbone forestier et avec le renforcement de la résilience des forêts face au dérèglement climatique.

**II. La position de la commission - Dans un contexte de plus en plus tendu pour la ressource en bois, il convient d'optimiser son rôle de puits de carbone, de l'aval à l'amont, sur l'ensemble du cycle de vie**

Depuis le début des années 2000, les restrictions à l'exploitation forestière sur le territoire de la Chine ont conduit ce pays à reporter vers l'étranger sa demande de chêne, qui a doublé en volume sur les dix dernières années.

**La demande étrangère en bois français met en péril nos écosystèmes forestiers, en poussant à des récoltes massives de chênes et maintenant de pins maritimes, alors que les forêts françaises ont déjà été affectées ces trois dernières années par les premiers effets du dérèglement climatique (sécheresses, parasites), obligeant à des coupes sanitaires massives.**

À cette tendance de fond s'ajoute une actualité qui contribue à la hausse des tensions sur le marché du bois et à une pression accrue sur les arbres des forêts françaises.

D'abord, en raison de restrictions imposées par la précédente administration américaine aux importations de bois en provenance du Canada, les États-Unis ont reporté une partie de leur demande sur le bois européen et notamment français.

À partir de 2022, l'interdiction par la Russie de l'exportation de grumes non transformées va reporter une nouvelle part de la demande mondiale sur les ressources européennes. Ainsi, ces dernières semaines, des tensions sur les pins maritimes ont été constatées, alors que c'était jusqu'alors essentiellement le chêne qui était visé.

En outre, dans le même temps, la « RE2020 », qui précise les nouvelles normes de performance énergétique des bâtiments, prévoit une augmentation du recours aux matériaux biosourcés, y compris du bois dans la construction de bâtiments neufs. L'utilisation de bois d'œuvre à la place de matériaux plus émissifs comme le béton ou l'acier est l'une des quatre modalités par lesquelles le rôle de puits de carbone du bois peut jouer (« effet substitution »). Par rapport à d'autres usages du bois, la destination bois d'œuvre permet en outre un stockage du carbone sur une plus longue durée. **Si les grumes continuaient à s'exporter à l'étranger en raison de prix plus attractifs, cette politique pourrait être compromise en raison de l'insuffisance de la ressource disponible.**

**L'amendement COM-278 de la rapporteure entend donner un cadre aux démarches favorisant la transformation du bois d'œuvre sur le territoire de l'Union européenne. Il a fait l'objet d'une discussion commune avec les amendements COM-354 rectifié et COM-1500 rectifié. Ces deux amendements entendaient interdire, à titre expérimental durant trois ans pour le premier, sans cette précaution pour le second, l'exportation de grumes non transformées hors de l'Union européenne.**

La rapporteure a donné un avis défavorable à ces deux amendements en raison de leur **incompatibilité avec le droit de l'Union européenne**. Au sein de l'Union européenne, seule la Roumanie a entrepris d'interdire l'exportation de grumes, mais la Commission européenne devrait prochainement introduire des recours en manquement au motif que de telles interdictions contreviennent à l'intégrité du marché intérieur et au principe de non-discrimination.

Les marges de manœuvre pour limiter l'exportation de grumes non transformées pourraient résider plutôt dans l'extension de la démarche du label « Transformation UE » à des propriétaires forestiers privés ou dans le développement de contrats d'approvisionnement permettant, à l'instar de ce qui existe en Allemagne, de garantir aux scieries locales la vente d'un volume minimal de grumes. La rapporteure souhaite souligner **que ces démarches incitatives ou contractuelles sont les seules compatibles avec le droit de l'Union européenne.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**

*Article 19 bis E (délégué)*

**Stratégie nationale pour l'adaptation des forêts au changement climatique**

Cet article vise à créer une stratégie gouvernementale pour l'adaptation des forêts au changement climatique.

La commission a adopté cet article modifié par deux amendements : le premier précise la liste des acteurs associés à cette stratégie, notamment les collectivités territoriales et leurs groupements ; le second fait explicitement du principe d'une gestion durable et multifonctionnelle de toutes les forêts un des objectifs de cette stratégie.

Sur la proposition de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale – Une proposition qui part du constat de l'inadéquation des orientations forestières de l'État aux nouvelles réalités des forêts, qui subissent les premiers effets du dérèglement climatique**

Cet article a été voté en séance dans le cadre d'une discussion commune avec l'amendement qui a créé l'article 19 bis F, et donc dans un même élan que celui-ci. **Les deux amendements étaient motivés par le même constat d'une insuffisante prise en compte du dérèglement climatique dans les orientations du Gouvernement sur la forêt.** Ce diagnostic est partagé par la rapporteure, qui avait fait paraître une tribune, le 23 mars dernier, dans le journal La Tribune, réclamant « *une stratégie pour la forêt en cohérence avec les enjeux climatiques et environnementaux* ».

L'article 19 bis E résulte de l'amendement n° 5854 de la députée Mme Valérie Beauvais (LR – Marne), et de l'ensemble du groupe LR de l'Assemblée nationale. Cet amendement a fait l'objet d'une demande de scrutin public, qui fait apparaître un **vote transpartisan et quasi unanime des députés présents en séance, malgré les avis défavorables de la commission et du Gouvernement.**

À la différence de l'article 19 bis F, cet article ne prévoit pas de s'appuyer sur l'évaluation à mi-parcours du programme national de la forêt et du bois (PNFB), prévue en 2022. **Plutôt que de capitaliser sur les documents stratégiques existants, les auteurs de cet amendement ont privilégié la voie d'une nouvelle stratégie, qui viendrait les compléter.** Cela suppose de mobiliser beaucoup de temps et d'effectifs, sans doute plus encore que si le choix était fait de réviser le PNFB, comme le propose

l'article 19 *bis* F. Pour ces raisons, le Gouvernement a semblé encore moins favorable à cet article 19 *bis* E qu'au suivant, le 19 *bis* F.

## **II. La position de la commission - Une proposition qui cherche à mettre l'État devant ses responsabilités**

Si des financements importants sont déployés dans le cadre du plan de relance pour le repeuplement forestier, **l'ensemble des acteurs forestiers de terrain déplorent le manque de stratégie du Gouvernement face aux crises que traverse aujourd'hui la forêt.**

En effet, **un repeuplement forestier sur les mêmes stations, avec les mêmes essences que celles actuellement victimes du dérèglement climatique, nous conduira dans plusieurs années aux mêmes impasses que celles dans lesquelles nous sommes aujourd'hui.** C'est pourquoi une véritable impulsion stratégique de l'État est nécessaire, au-delà des seuls financements, certes indispensables.

À cet égard, il est anormal que le Conseil supérieur de la forêt et du bois, instance chargée du suivi du PNFB, ne se soit pas réuni depuis plus d'un an et demi.

Il est aussi anormal que les objectifs quantitatifs d'augmentation de récolte de bois fixés par le PNFB (12 millions de m<sup>3</sup>) n'aient pas été révisés à la baisse, notamment dans les régions du quart nord-est de la France qui ont souffert de sécheresses et d'attaques de scolytes ayant déjà obligé à d'importantes coupes sanitaires (6 millions de m<sup>3</sup>). **Une hausse des récoltes dans ces régions se ferait au détriment des écosystèmes forestiers et du bilan carbone de la forêt.**

La rapporteure souhaite saluer la publication d'une « Feuille de route pour l'adaptation des forêts au changement climatique » par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation en décembre 2020. Elle déplore que cette feuille de route n'ait, pour l'heure, pas trouvé de traduction concrète dans les autres documents stratégiques sur la forêt.

La commission des affaires économiques a adopté cet article 19 *bis* E afin de mettre l'État devant ses responsabilités et de le pousser à adapter l'ensemble de ses documents stratégiques sur la forêt aux nouveaux enjeux climatiques.

La rapporteure a par ailleurs donné un avis favorable à trois amendements, que la commission a adoptés.

Deux amendements identiques n° 898 de M. Gilbert Favreau (LR - Deux-Sèvres) et n° 1298 rectifié du groupe RDSE précisent que la stratégie d'adaptation des forêts au changement climatique est élaborée et mise en œuvre « en lien avec les collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs de la filière forestière » ; il est par exemple utile d'y associer les départements, compétents à travers les SDIS en matière de risque incendie.

**Un amendement n° 572 de M. Patrick Chaize (LR - Ain) inscrit le principe d'une gestion durable et multifonctionnelle de toutes les forêts parmi les objectifs de la stratégie créée par l'article 19 *bis* E.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 19 bis F (non modifié) (délégué)*

**Adaptation du programme national de la forêt et du bois  
en prenant en compte la feuille de route pour l'adaptation  
des forêts au changement climatique**

Cet article vise à obliger le Gouvernement à proposer des adaptations au programme national de la forêt et du bois (PNFB), en prenant en compte les recommandations de la feuille de route pour l'adaptation des forêts au changement climatique publiée en décembre 2020. Le PNFB, document d'orientation stratégique pour la forêt, a été établi pour une durée de 10 ans en 2016, c'est-à-dire juste avant trois années durant lesquelles les forêts ont subi des sécheresses et des attaques de parasites, notamment en raison du dérèglement climatique. Il faudrait profiter de l'évaluation du PNFB prévue à mi-parcours pour le réviser en tenant compte de ces nouvelles réalités de terrain.

Sur la proposition de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.

**I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - La nécessité d'intégrer au programme national de la forêt et du bois (PNFB) une réponse aux premiers effets du dérèglement climatique**

Cet article a été voté en séance dans le cadre d'une discussion commune avec l'amendement qui a créé l'article 19 bis E, et donc dans un même élan que celui-ci. Il résulte de l'amendement n° 5944 de la députée Mme Anne-Laure Cattelot (LREM - Nord), présidente du groupe d'études « forêt, bois, nouveaux usages et industrie du bois » de l'Assemblée nationale. Il a fait l'objet d'une demande de scrutin public, qui montre un **vote transpartisan et quasi unanime des députés présents en séance, malgré les avis défavorables de la commission et du Gouvernement.**

Une évaluation à mi-parcours du PNFB est prévue en 2022. Par l'article 19 bis F, les députés entendent obliger le Gouvernement à intégrer à cette occasion les recommandations de la feuille de route pour l'adaptation des forêts au changement climatique de décembre 2020, dans le PNFB. Il souhaite aussi qu'une révision du PNFB lui permette de s'appuyer sur les dernières données de l'inventaire forestier national.

De son côté, le Gouvernement juge qu'une révision du PNFB dès 2022 serait prématurée. De plus, selon lui, la révision du PNFB est une démarche complexe et longue, qui demanderait beaucoup de temps et d'effectifs en raison des concertations obligatoires qu'elle implique. Enfin,



une telle révision ne pourrait aboutir selon le Gouvernement qu'en 2024, à deux ans seulement du terme du PNFB, limitant l'intérêt de la démarche.

## **II. La position de la commission - Il y a urgence à adapter le PNFB aux effets du dérèglement climatique, en revoyant notamment à la baisse ses objectifs désormais disproportionnés de mobilisation du bois**

Selon le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, « *le renforcement de la mobilisation de la ressource est un axe structurant du PNFB* ». Il prévoit en effet la récolte de 12 millions de mètres cubes supplémentaires de bois pour 2025.

Or, les trois dernières années ont été marquées par les sécheresses et les attaques de parasites, qui ont conduit, directement à cause du dépérissement des arbres ou indirectement *via* des coupes sanitaires, à **mettre sur le marché 6 millions de mètres cubes supplémentaires de bois**.

Pour certaines régions, notamment dans le quart nord-est de la France, les objectifs fixés au niveau national par le PNFB, et déclinés au niveau régional dans les PRFB, **ne pourraient plus être tenus qu'au prix d'une pression excessive sur les écosystèmes forestiers et d'une dégradation du bilan carbone de la forêt**.

Par ailleurs, si des financements importants sont déployés dans le cadre du plan de relance, **l'ensemble des acteurs forestiers de terrain déplorent le manque de stratégie du Gouvernement face aux crises que connaît la forêt**. Il est à cet égard symptomatique que le Conseil supérieur de la forêt et du bois, instance chargée du suivi du PNFB, ne se soit pas réuni depuis plus d'un an et demi.

Grâce à sa formulation souple (« *propose des adaptations* »), l'invitation contenue à l'article 19 *bis* F ne relève juridiquement pas de l'injonction au Gouvernement. Elle laisse par ailleurs au Gouvernement des marges de manœuvre importantes dans le choix des modalités d'adaptation du PNFB.

Enfin, l'article 19 *bis* F est **cohérent avec l'article 19 bis D** qui, d'une part, prévoit que le PNFB doit respecter les principes et objectifs généraux de la politique forestière figurant à l'article L. 121-1 du code forestier et, d'autre part, modifie cet article L. 121-1 pour y ajouter des dispositions relatives au rôle de puits de carbone de la forêt et à sa résilience.

**Pour toutes ces raisons, la commission souhaite un vote conforme de l'article 19 bis F par le Sénat**. Cela permettrait de sécuriser cet article en le sortant de la catégorie des dispositions encore en débat lors de la commission mixte paritaire, et ainsi de soulager les nombreux forestiers qui sont dans l'attente d'un changement de cap du Gouvernement.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

*Article 20 (avis)*

**Modification de plusieurs procédures afférentes aux projets miniers, en particulier les intérêts protégés, les garanties financières, les consultations et participations, la prescription trentenaire, la responsabilité des sociétés mères et l'institution de servitudes d'utilité publique**

Cet article modifie plusieurs procédures afférentes aux projets miniers en :

- complétant les intérêts notamment environnementaux devant être respectés par ces projets ;

- conditionnant l'ouverture de travaux miniers à la constitution de garanties financières ;

- appliquant plusieurs procédures de consultation ou de participation à la procédure de déclaration de travaux ;

- prévoyant une période de trente ans au cours de laquelle des obligations de prévention, de remédiation ou de surveillance sont applicables ;

- permettant la recherche de la responsabilité des sociétés mères en cas de défaillance des sociétés filiales ;

- rendant possible l'institution d'une commission spéciale de suivi du projet minier ;

- autorisant l'institution de servitude d'utilité publique en cas de danger ou de risque très important.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté 3 amendements visant à sécuriser le dispositif avec :**

- pour les garanties financières, une meilleure articulation avec celles prévues par l'article L. 516-1 du code de l'environnement ;

- pour l'arrêt de travaux, la consultation préalable des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;

- pour les servitudes d'utilité publique, des précisions quant à leur champ, leurs objectifs et leurs modalités ainsi qu'une meilleure articulation avec celles prévues par l'article L. 264-1 du code minier.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**A.** Prévus par le projet de loi initial, l'article modifie sur plusieurs points les procédures applicables au titre du code minier.

**Le 1° A du I prévoit que le représentant de l'État dans le département peut instituer une « commission spéciale de suivi » du site minier, sur le modèle de l'article L. 125-2-1 du code de l'environnement.**

Il applique ainsi aux sites miniers les dispositions actuellement prévues pour les installations classées au titre de la protection de l'environnement (ICPE), l'article précité prévoyant la mise en place d'une telle commission « lorsque les nuisances, dangers et inconvénients présentés par l'installation [...] le justifient ».

Il est précisé que cette commission est informée de tout incident ou accident touchant à la sécurité du site et peut faire appel aux compétences d'experts reconnus, notamment pour réaliser des tierces expertises, ses frais d'établissement et de fonctionnement étant pris en charge par l'État.

**Le 1° du I renforce les intérêts, notamment environnementaux, devant être respectés par les activités extractives**

L'article L. 161-1 du code minier dispose actuellement que les travaux de recherche ou d'exploitation minière, « sous réserve des règles prévues par le code du travail en matière de santé et de sécurité au travail », doivent :

- respecter « les contraintes et les obligations nécessaires à la préservation de la sécurité et de la salubrité publiques, de la solidité des édifices publics et privés, à la conservation des voies de communication, de la mine et des autres mines, des caractéristiques essentielles du milieu environnant, terrestre ou maritime, et plus généralement à la protection des espaces naturels et des paysages, de la faune et de la flore, des équilibres biologiques et des ressources naturelles [...], à la conservation des intérêts de l'archéologie [...] ainsi que des intérêts agricoles des sites et des lieux affectés par les travaux et les installations afférents à l'exploitation » ;

- assurer « la bonne utilisation du gisement et la conservation de la mine ».

L'article prévoit, en substance, d'ajouter les intérêts liés à la « santé » publique, aux caractéristiques essentielles du « littoral »<sup>1</sup>, à « l'intégrité des câbles, des réseaux ou des canalisations enfouis ou posés », aux « immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ainsi que de leurs abords »<sup>2</sup> ou encore les intérêts « halieutiques » des sites.

**Le 1° bis du I conditionne l'autorisation d'ouverture de travaux miniers à la constitution de garanties financières.**

Elles sont destinées à assurer, « suivant la nature et l'importance des dangers ou inconvénients que ces travaux peuvent représenter », les mesures d'arrêts de travaux, de surveillance du site et de maintien en sécurité des installations, d'interventions éventuelles en cas d'accident avant ou après la fermeture du site.

---

<sup>1</sup> Ajoutant ainsi une référence à l'article L. 219-7 du code de l'environnement relatif à la protection des milieux marins.

<sup>2</sup> Supprimant ainsi une référence aux articles L. 621-7 et L. 621-30 du code du patrimoine afférents aux immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ainsi que de leurs abords.

S'agissant des « mines comportant des installations de déchets dont la défaillance de fonctionnement ou d'exploitation, telle que l'effondrement d'un terril ou la rupture d'une digue, pourrait causer un accident majeur », ces garanties sont également destinées à assurer « leur remise en état [...] leur surveillance et leur maintien en sécurité, les interventions éventuelles en cas d'accident avant ou après leur fermeture ».

Il est précisé que les garanties financières sont calculées, dans le second cas, « sur la base d'une évaluation du risque prenant en compte les facteurs tels que la taille, actuelle ou future, la localisation [et l'] incidence sur l'environnement », et excluent, dans tous les cas, « les indemnités dues par l'exploitant aux tiers qui subiraient un préjudice du fait de pollutions ou d'accidents causés par les travaux ou les installations ».

Il est prévu que l'autorité administrative puisse déterminer, après consultation de l'exploitation, « la nature des garanties financières » auxquelles elle subordonne la délivrance de l'autorisation d'ouverture des travaux miniers, un décret en Conseil d'État devant définir « la nature des garanties pouvant être constituées et les règles de fixation de leur montant ».

### **Le 2° du I applique plusieurs procédures de consultation ou de participation dans le cas de la procédure de déclaration d'arrêt de travaux.**

Cette déclaration est soumise à la procédure de participation du public prévue à l'article L. 123-9-2 du code de l'environnement ; elle fait l'objet d'un avis de la commission du suivi projet minier mis à la disposition sur le site internet de la préfecture.

Il est prévu que l'autorité administrative puisse prescrire « en tant que de besoin [...] les mesures à exécuter et les modalités de réalisations qui auraient été insuffisamment précisées ou omises »<sup>1</sup>, après avis des conseils municipaux des communes concernés et, « si elle l'estime utile au vu des enjeux », le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CORDEST) et, en Guyane, la commission départementale des mines.

Il est précisé, qu'en l'absence de transmission de la déclaration d'arrêt de travaux, l'autorité administrative ne peut prescrire les mesures nécessaires<sup>2</sup> qu'après les avoir soumises « à la même procédure de participation du public et aux mêmes consultations ».

Le III de l'article 20 applique ces dispositions aux demandes d'autorisation d'ouverture de travaux miniers ou d'extension d'autorisations en vigueur déposées après la publication de la présente loi, étant précisé que les dispositions telles qu'elles existent actuellement à l'article L. 162-2 du code minier continuent de s'appliquer aux installations de gestion de déchets existant avant cette publication.

---

<sup>1</sup> En précisant des délais d'exécution.

<sup>2</sup> En application de l'article L. 163-2 du code minier.

**Le 3° du I dispose que l'autorité administrative met fin à l'exercice de la police des mines lorsque les mesures envisagées par l'explorateur ou l'exploitant ou prescrites par l'autorité administrative ont été exécutées.**

Il prévoit que, sur une période de trente ans suivant l'accomplissement de cette formalité, l'explorateur ou l'exploitant, leur ayant droit ou la personne s'étant substituée, sont tenus de mettre en œuvre « *les obligations de prévention, de remédiation et de surveillance découlant de l'arrêt des travaux miniers* » pour respecter les intérêts notamment environnementaux mentionnés à l'article L. 161-1 du code minier.

Il précise que :

- l'autorité administrative peut à tout moment exercer ses pouvoirs de police « *afin de prévenir ou de faire cesser [...] des dangers ou des risques graves* » et en « *tenant compte de la situation telle qu'elle ressort des analyses conduites lors de l'arrêt des travaux* » ;

- le transfert vers les collectivités territoriales<sup>1</sup> ou l'État<sup>2</sup> libère l'exploitant ou l'explorateur, son ayant droit ou la personne s'étant substituée, « *dans la mesure toutefois où les installations ou équipements de sécurité sont effectivement transférés* ».

À l'issue de cette période, l'ancien explorateur ou exploitant continue d'avoir « *la charge de mettre à la disposition de l'État tout élément qui lui serait nécessaire pour l'accomplissement de ses missions de prévention, de remédiation et de surveillance des anciennes concessions* ».

Le II de l'article 20 prévoit que la période de trente ans est décomptée à partir de la fin du délai donné par l'autorité administrative pour exécuter les mesures envisagées ou prescrites, si l'autorité administrative n'a pas donné acte de leur exécution mais constate, à l'occasion du donné acte de leur exécution, que les mesures ont bien été réalisées dans ce délai.

Il est précisé que ces dispositions ne s'appliquent pas aux travaux pour lesquels la fin de la procédure d'arrêt de travaux a été actée depuis plus de trente ans.

**Le 4° du I permet de mettre à la charge d'une société mère tout ou partie du financement des mesures d'arrêt de travaux des sites ou nécessaires à la réparation des dommages.**

À cette fin, le ministère public ou le représentant de l'État dans le département peut saisir le tribunal ayant ouvert ou prononcé la liquidation judiciaire de la société filiale pour faire établir l'existence d'une faute caractérisée commise par la société mère qui a contribué à une insuffisance d'actif de la filiale pour lui demander de mettre à la charge de la société mère le financement des mesures précitées, dès lors que la faute est établie.

---

<sup>1</sup> Des installations hydrauliques nécessaires à la sécurité visées au deuxième alinéa de l'article L. 163-11 du code minier.

<sup>2</sup> De la surveillance et de la prévention des risques visées à l'article L. 174-2 du code minier.

Dans l'hypothèse où la société mère condamnée n'est pas en capacité de financer ces mesures, l'action peut être engagée à l'encontre de la société dont elle est la filiale si l'existence d'une faute caractérisée par la société mère ayant contribué à l'insuffisance d'actif de la société filiale est établie.

Si la société filiale condamnée n'est pas en capacité de financer ces mesures, l'action peut être engagée à l'encontre de la société mère.

**Le 4° bis du I ouvre la possibilité d'instituer des servitudes d'utilité publique.**

Ainsi, lorsque la mine est « *susceptible de créer des dangers ou des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations ou pour l'environnement* » de telles servitudes peuvent être mises en œuvre « *au cours de l'exploitation ou de la procédure d'arrêt de travaux* ».

Instituées par l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation d'ouverture de travaux miniers, ces servitudes peuvent comporter :

- la limitation ou l'interdiction des modifications de l'état du sol ou du sous-sol ;
- la limitation ou l'interdiction des usages du sol ou du sous-sol <sup>1</sup> ;
- la subordination de ces usages ou de l'exécution de travaux soumis à permis de construire à la mise en œuvre de prescriptions particulières ;
- la mise en œuvre de prescriptions relatives à la surveillance du site.

Ces servitudes sont rendues opposables et, le cas échéant, indemnisées dans les conditions prévues aux articles L. 515-9 à L. 515-11 du code de l'environnement.

Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État définisse la procédure.

**B.** Si les dispositifs présentés plus haut vont globalement dans le bon sens, certains d'entre eux nécessitent toutefois d'être ajustés.

**Le rapporteur relève que la plupart des dispositifs précités figurent bien dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>2</sup>.**

Il en va ainsi des dispositions :

- complétant les intérêts notamment environnementaux devant être respectés par ces projets (1 du I) ;
- conditionnant l'ouverture de travaux miniers à la constitution de garanties financières (1° bis du I) ;

---

<sup>1</sup> Ainsi que d'usages des nappes phréatiques.

<sup>2</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

- appliquant plusieurs procédures de consultation ou de participation à la procédure de déclaration de travaux (2° du I) ;

- appliquant une période de trente ans imposant des obligations de prévention, de remédiation ou de surveillance suivant l'exécution de mesures envisagées ou prescrites (3° du I) ;

- permettant la recherche de la responsabilité de sociétés mères en cas d'impossibilité des sociétés filiales (4° du I) ;

Il relève, en revanche, que l'avant-projet de loi ne comportait aucune disposition relative à la faculté d'instituer des servitudes d'intérêt public en cas de danger ou de risque très important (4° bis).

Il retient que le CNTE, dans son avis :

- « souligne que les activités et les techniques d'exploitation devront recourir aux meilleures pratiques, notamment environnementales, et salue l'ajout de la santé publique à la liste des intérêts protégés par le code minier » ;

- « note que le projet prévoit la prise en compte des trois piliers du développement durable – économique, environnemental et social – en amont de la conception des projets d'exploration et d'exploitation, dès l'attribution de titres [et] se félicite dans l'ensemble de cette évolution, qui permettra l'amélioration des projets au niveau local et renforcera leur intégration dans le territoire », tout en attirant l'attention sur « la nécessité de préciser davantage les procédures en adéquation avec le principe de proportionnalité » ;

- « se félicite du progrès que constituent les mesures prévues par le texte (police résiduelle des mines 30 ans après la cessation de l'activité, consultation du public au moment de la déclaration d'arrêt des travaux, possibilité de rechercher la responsabilité de l'entreprise mère au sein d'un groupe) » tout en attirant « l'attention du législateur sur la nécessité d'encadrer strictement ces mesures pour pallier à toute insécurité juridique ».

**Le rapporteur constate que la commission spéciale de suivi renvoie directement aux « modalités prévues à l'article L. 125-2-1 du code de l'environnement »,** alors que l'habilitation à légiférer par ordonnance, visée au e du 2° de l'article 21 du projet de loi, prévoyait une commission « s'inspirant » de ces dispositions.

**Il souligne que plusieurs points sont en suspens :** la possibilité de créer une commission commune à plusieurs sites ou par zones géographiques, la définition des intérêts justifiant sa création – relevant que ceux actuellement prévus pour les ICPE à l'article L. 511-1 du code de l'environnement ne sont pas les mêmes que ceux à venir pour les titres miniers à l'article L. 161-1 du code minier – ou encore les compétences ou les frais de cette commission.

**Le rapporteur observe que les intérêts notamment environnementaux devant être respectés par les projets miniers seraient donc étendus à plusieurs domaines intéressants** la santé publique, les caractéristiques du littoral et les ressources halieutiques, l'intégrité des câbles ou réseaux enfouis ou posés.



**Le rapporteur relève que la constitution de garanties financières est inspirée de celle existant pour les ICPE, à l'article L. 516-1 du code de l'environnement.**

De plus, il constate que ces garanties existent déjà pour les installations de gestion des déchets, prévues à l'article L. 162-2 du code minier, ou les autorisations d'exploitation Outre-mer, mentionnées à l'article L. 611-14 du même code.

Le dispositif proposé apporte donc les modifications suivantes :

- pour les installations de gestions des déchets ou les autorisations d'exploitation Outre-mer, ces garanties existaient et elles seraient étendues à la « *la remise en état* » des installations ;

- pour les autres sites miniers, ces garanties n'existaient pas et seraient calculées sans référence à « *une évaluation du risque prenant en compte des facteurs tels que la taille, actuelle ou future, la localisation [et l'] incidence sur l'environnement* », qui ne serait prévue que pour les installations de gestion des déchets.

**Le rapporteur regrette qu'une articulation ne soit prévue entre les garanties financières, instituées à L. 162-2 du code minier, et celles existantes, à l'article L. 516-1 du code de l'environnement.**

**Le rapporteur déplore que les procédures de consultation ou de participation dans le cas de la procédure de déclaration d'arrêt de travaux ne prévoient pas la consultation des « *organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale* » concernés.**

**Le rapporteur note que la prescription trentenaire applicable aux sites miniers est calquée sur celle existant pour les ICPE, aux articles L. 152-1, L. 512-6-1, L. 512-7-6 et L. 512-2-1 du code de l'environnement.**

Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué que cette prescription trentenaire pourrait trouver à s'appliquer à 624 titres miniers échus depuis moins de 30 ans et 264 en cours de validité.

**Le rapporteur souligne la complexité de la rédaction de la disposition relative à la recherche de la responsabilité des sociétés mères en cas d'insuffisances pour financer les mesures d'arrêt des travaux des sites ou nécessaires à la réparation des dommages.**

**Enfin, le rapporteur retient que les servitudes d'utilité publique sont largement calquées sur celles existant pour les ICPE, aux articles L. 515-8 à L. 515-12 du code de l'environnement.**

Par ailleurs, le code minier ne prévoit de telles servitudes que dans le cas de travaux de stockage souterrain, en application de l'article L. 264-1.

En outre, il s'étonne de plusieurs ambiguïtés rédactionnelles :

- la notion de « *mine* » lui paraît trop ambiguë car elle engloberait des gisements miniers qui ne bénéficieraient pas d'un titre ou ne feraient pas l'objet d'une concession ;

- la notion de risque « *très important pour la santé ou la sécurité des populations* » lui semble elle aussi mal définie, ne comportant aucune référence aux intérêts notamment environnementaux protégés au titre de l'article L. 161-1 du code minier ;

- le contenu des servitudes semble très large puisqu'il est indiqué le fait qu'elles puissent « *comporter* » et non prévoir plusieurs éléments ;

- de plus, aucune articulation n'est prévue avec les dispositions applicables aux stockages souterrains, à l'article L. 264-1 ;

- enfin, la référence à une indemnisation « *le cas échéant* » lui semble superfétatoire dans la mesure où l'article le renvoie à l'article L. 515-11 du code de l'environnement, qui précise déjà les conditions de cette indemnisation.

**C.** Dans ce contexte, **le rapporteur a présenté plusieurs amendements (COM-1874, COM-1875, COM-1876) visant à sécuriser le dispositif avec :**

- pour **les garanties financières**, une meilleure articulation avec celles prévues par l'article L. 516-1 du code de l'environnement ;

- pour **l'arrêt de travaux**, la consultation préalable des EPCI ;

- pour **les servitudes d'utilité publique**, des précisions quant à leur champ, leurs objectifs et leurs modalités ainsi qu'une meilleure articulation avec celles prévues par l'article L. 264-1 du code minier.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

*Article 20 bis A (délégué)*

**Modification des procédures applicables aux titres miniers,  
avec l'introduction d'une analyse environnementale, économique  
et sociale et l'application d'un régime de plein contentieux**

Cet article vise à modifier plusieurs procédures afférentes aux titres miniers, faisant précéder leur octroi d'une analyse environnementale, économique et sociale et leur appliquant un régime de plein contentieux.

**La commission a adopté 4 amendements proposés par le rapporteur Daniel Gremillet destiné à consolider ces dispositifs en :**

**- sécurisant le régime de plein contentieux**, dans son champ, ses modalités et ses délais, et en appliquant notamment l'articulation avec les documents d'urbanisme, l'encadrement des délais et la procédure de régularisation, prévues pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou les autorisations environnementales (AE) ;

**- prévoyant une exigence de motivation et une procédure contradictoire** en cas de refus de la délivrance d'un titre minier à raison d'un « *doute sérieux* » quant à une « *atteinte grave* » aux intérêts notamment environnementaux protégés par l'article L. 161-1 du code minier ;

**- spécifiant les collectivités territoriales parties prenantes** de l'analyse environnementale, économique et sociale ;

**- appliquant, ces nouvelles dispositions aux litiges engagés ou aux autorisations déposées à compter de la date de promulgation de la loi**, dans un souci de sécurité juridique ;

**- inscrivant « en dur » 3 principes manquants prévus par l'avant-projet de réforme :** le caractère d'intérêt général de la gestion et de la valorisation des substances et des usages du sous-sol et leur administration par l'État ou les collectivités territoriales ; l'exigence de proportionnalité des modalités d'instruction des demandes ainsi que celles d'information, de consultation et de participation ; l'exigence d'information des collectivités territoriales des titres miniers déposés sur leur territoire ;

**- consacrant, parmi les objectifs généraux du code minier, ceux de « développer l'activité extractive sur le territoire national, relocaliser les chaînes de valeur, sécuriser les circuits d'approvisionnement, garantir la connaissance et la traçabilité des ressources du sous-sol et réduire la dépendance de la France aux importations ».**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Des titres miniers dont la procédure intègre peu les enjeux environnementaux et dont le contentieux relève du recours pour excès de pouvoir**

**A. Les décisions, titres et autorisations prises au titre du code minier peuvent actuellement faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.**

À l'inverse, la plupart des décisions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), de même qu'à l'autorisation environnementale (AE), relèvent du contentieux de pleine juridiction, selon les articles L. 514-6 et L. 181-17 du code de l'environnement.

Schématiquement, les différences entre le recours pour excès de pouvoir et le contentieux de pleine juridiction sont les suivantes : dans le premier cas, le juge administratif annule l'acte administratif sur le fondement de la légalité ; dans le second, il peut le réformer, le modifier ou y substituer une autre décision.

**B. De plus, l'octroi, l'extension ou la prolongation d'un permis exclusif de recherche ou d'une concession ne sont pas soumises à une évaluation environnementale préalable**

En effet, le code minier ne prévoit que le cadrage environnemental suivant :

- une évaluation environnementale des autorisations de travaux en mer (articles L. 162-7 et L. 162-8 du code minier) ;

- des contraintes environnementales fixées dans le schéma départemental d'orientation minière (SDOM) de Guyane (articles L. 621-1 et L. 621-2 du même code) ;

- la prise en compte de l'impact environnemental des activités dans la redevance tréfoncière (article L. 132-15 du même code).

**II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Une modernisation de la procédure et du contentieux des titres miniers inscrivant « en dur » certaines dispositions prévues par l'habilitation à légiférer par ordonnances**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement proposé par la députée Valérie Petit, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, instituant un article 20 *bis* A : cet article vise à inscrire directement dans la loi plusieurs procédures applicables aux titres miniers.

**Le 1° du I soumet au contentieux de pleine juridiction les décisions, titres et autorisations pris en application du code minier.**

**Le 2° du I fait précéder l'octroi, l'extension ou la prolongation d'un permis exclusif de recherches ou d'une concession d'une analyse environnementale, économique et sociale.**

Cette analyse est définie comme un « *processus* » constitué :

- de l'élaboration, par le demandeur du titre, d'un mémoire environnemental, économique et social pour les recherches, d'une étude de faisabilité environnementale, économique et sociale pour l'exploitation ;

- de la réalisation de consultations, du Conseil général de l'environnement du développement durable, du Conseil général de l'économie mais aussi des collectivités territoriales ou de leurs groupements ;

- de l'examen, par l'autorité compétente, de l'ensemble des informations présentées dans le mémoire ou l'étude de faisabilité ainsi que des informations recueillies et réponses apportées dans le cadre des consultations.

**Pour ce qui concerne l'analyse :**

- elle doit présenter les enjeux environnementaux, économiques et sociaux du projet minier et son inscription dans la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol ;

- elle permet à l'autorité administrative de définir les conditions auxquelles l'activité de recherches ou d'exploitation est soumise ainsi que, le cas échéant, les obligations imposées dans le cahier des charges.

**S'agissant des consultations des parties prenantes**, il est prévu :

- sur le mémoire ou l'étude de faisabilité, un avis environnemental de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement du développement durable et un avis économique et social du Conseil général de l'économie, avec une réponse écrite du demandeur ;

- sur le dossier de demande, comprenant les mémoires, étude de faisabilité, avis et réponse précités, un avis du représentant de l'État dans le département et des collectivités territoriales et de leurs groupements.

**En ce qui concerne l'information du public**, il est précisé que :

- les avis des collectivités territoriales et de leurs groupements sont, dès leur adoption, mis à la disposition du public sur le site internet de la préfecture du département ;

- le dossier de demande, « éventuellement expurgé des informations couvertes par son droit d'inventeur ou de propriété intellectuelle », est mis à la disposition du public sur un site internet<sup>1</sup>.

À l'issue de cette procédure, **l'autorité administrative** :

---

<sup>1</sup> Cette étape intervient avant l'ouverture de la consultation du public ou de l'enquête publique réalisées conformément au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement.

- doit prendre en compte l'analyse dans la décision d'octroi, d'extension ou de prolongation du permis exclusif de recherche ou de la concession ;

- doit refuser cette demande si elle émet un « doute sérieux » sur la possibilité de procéder aux recherches ou à l'exploitation du gisement sans porter une « atteinte grave » aux intérêts notamment environnementaux protégés par l'article L. 161-1 du code minier ;

- peut annexer à l'acte octroyant le titre minier un cahier des charges précisant les conditions spécifiques à respecter, après avoir invité le demandeur à présenter ses observations sur le projet, telles que l'interdiction du recours à certaines techniques de recherches ou d'exploitation sur tout ou partie du périmètre du titre ou les mesures économiques et sociales définies dans l'étude de faisabilité.

Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application des procédures précitées.

## **Le II précise plusieurs conditions de mise en œuvre :**

- le régime de plein contentieux s'applique aux décisions, titres et autorisations pris ou accordés en application du code minier après la date de promulgation de la loi ainsi qu'aux demandes de titres ou d'autorisations en cours d'instruction à cette date ;

- la plupart des procédures précitées s'appliquent aux demandes d'octroi, d'extension ou de prolongation de permis exclusif de recherches ou d'une concession déposées après la date de promulgation de la loi ;

- en revanche, la possibilité pour l'autorité compétente de refuser l'octroi, l'extension ou la prolongation d'un permis exclusif de recherche ou d'une concessions sur le fondement d'un « doute sérieux » est applicable aux demandes de titres en cours d'instruction à la date de promulgation de la loi.

## **III. La position de la commission – Des dispositifs utiles nécessitant toutefois d'être confortés, tant pour les porteurs de projets que les collectivités territoriales**

**A. Le rapporteur relève que les dispositifs figurent bien dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>1</sup>.**

**Cet avis a été adopté à 29 voix pour** – dont les principales organisations économiques et associations environnementales – 1 abstention et 10 non-participations au vote.

---

<sup>1</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

Si le CNTE n'a pas évoqué l'évolution du contentieux, il s'est en revanche prononcé sur les nouvelles procédures, dont l'analyse précitée :

- tout d'abord, le CNTE a noté que *« le projet de loi prévoit la prise en compte des trois piliers du développement durable – économique, environnemental et social – en amont de la conception des projets d'exploration et d'exploitation, dès l'attribution de titres »* et s'est félicité *« dans l'ensemble de cette évolution, qui permettra l'amélioration des projets au niveau local et renforcera leur intégration dans le territoire »* ;

- dans le même esprit, il a salué *« le choix d'établir un principe de proportionnalité entre les procédures et l'objet d'une décision, sa durée de validité et ses incidences sur l'environnement [et] attire l'attention sur la nécessité de prendre en compte cet objectif dans les améliorations rédactionnelles à apporter au projet de loi »* ;

- en revanche, les organisations environnementales y siégeant ont indiqué regretter *« la première évaluation de l'intérêt économique et social de l'exploitation minière, au moment de la délivrance de titres d'exploration, ce qui est jugé trop précoce puisqu'à ce stade la possibilité d'exploiter les gisements qui seront éventuellement découverts n'est par nature pas connue »* ;

- enfin, le CNTE n'a pu s'accorder sur deux points :

- L'application *« des nouvelles garanties prévues par le projet de loi au permis d'exploitation en Outre-mer, notamment l'information des collectivités locales du dépôt d'une demande, l'analyse environnementale, économique et sociale, l'information des collectivités et du public de la délivrance d'un titre »* ;
- L'opportunité *« que l'analyse environnementale plan programmes réponde à la fois à l'objectif de simplification, au principe de proportionnalité, et garantisse la robustesse de l'analyse environnementale ainsi que la sécurité juridique des titres »*.

## **B. Les modifications proposées appellent deux observations de la part du rapporteur.**

Pour ce qui concerne l'application d'un régime de plein contentieux, le rapporteur l'estime pertinent, pour deux raisons.

Tout d'abord, il rappelle que le régime de plein contentieux présente l'avantage, par rapport à celui de l'excès de pouvoir, de compléter l'office du juge administratif : au-delà de la simple annulation d'un acte administratif sur le fondement de la légalité, celui-ci pourra prévoir toute modification ou condition utiles.

Il relève que cette évolution n'est pas inédite dans notre droit puisque la plupart des décisions relatives aux ICPE<sup>1</sup> sont soumises au régime de plein contentieux, sur le fondement de l'article L. 514-6 du code de l'environnement.

---

<sup>1</sup> Enregistrement, déclaration, prescriptions, agrément, garanties financières notamment.

Il en est de même pour la plupart des décisions afférentes aux AE<sup>1</sup>, sur le fondement de l'article L. 181-17 du même code.

**C. En revanche, le rapporteur fait observer plusieurs points :**

**Tout d'abord, le champ du contentieux de pleine juridiction prévu pour le code minier est plus large que celui du code de l'environnement.**

En effet, **il s'appliquerait à l'ensemble des décisions, titres et autorisations pris en application du premier code**, alors que seules certains d'entre eux – précisément énumérés avec le renvoi à un décret en Conseil d'État – sont concernés dans ce second code.

Or, les carrières, les stockages souterrains et les exploitations des déchets de mines, de carrières et d'affouillement, dont le régime légal est défini par les livres II et III du code minier<sup>2</sup>, sont des ICPE déjà soumises au régime de plein contentieux par les articles L. 514-6 et L. 181-18 précités.

En effet, l'article L. 331-1 du code minier dispose que *« les carrières sont, au regard de leur exploitation, des installations classées pour la protection de l'environnement. Leur exploitation est soumise aux dispositions du chapitre V du titre I<sup>er</sup> du livre V du code de l'environnement, sans préjudice des dispositions du titre II ainsi que des chapitres II, III et IV du titre III du présent livre »*.

De plus, l'article L. 261-1 du même code précise que *« les stockages souterrains, lorsqu'ils ne sont pas soumis au titre I<sup>er</sup> du livre V du code de l'environnement, sont soumis au présent titre »*.

**En outre, le code de l'environnement prévoit des conditions à l'application du contentieux de pleine juridiction.**

Dans ce type de contentieux, le juge se place à la date du prononcé de la décision et non à la date de la prise de décision.

Or, le deuxième alinéa du I de l'article L. 514-6 du code minier prévoit, pour les ICPE, une dérogation à ce principe, puisqu'il dispose que *« par exception, la compatibilité d'une installation classée avec les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un plan d'occupation des sols ou d'une carte communale est appréciée à la date de l'autorisation, de l'enregistrement ou de la déclaration »*.

**Cette première condition n'est pas prévue par le dispositif proposé.**

Dans le même ordre d'idées, le troisième alinéa du même I prévoit qu' *« un décret en Conseil d'État précise les délais dans lesquels les décisions mentionnées au premier alinéa du présent article peuvent être déférées à la juridiction administrative »*.

**Cette seconde condition n'est pas non plus reprise par le dispositif.**

---

<sup>1</sup> Octroi, rejet, prescriptions, tierce expertise, modification, prolongation, renouvellement notamment.

<sup>2</sup> Articles L. 261-1, L. 331-1 et L. 335-1 du code minier.



Dans le même esprit, l'article L. 181-18 du code de l'environnement permet au juge de recourir à une procédure de « *régularisation* » des AE.

**Cette troisième condition n'est pas non plus intégrée au dispositif.**

**Le rapporteur fait observer qu'il est curieux de conserver une différence entre le code minier et le code de l'environnement sur ces points,** alors que la réforme vise précisément à appliquer aux activités minières les règles prévues pour les ICPE ou l'AE.

Enfin, sur le plan formel, **l'insertion des modalités de recours en tête du code minier,** parmi les principes généraux existants (dans un nouvel article L. 100-3 du code minier), **déroge largement aux conventions de codification.**

**D.** Concernant les procédures susmentionnées, **le rapporteur relève plusieurs observations.**

En premier lieu, **les procédures pourraient être davantage sécurisées.**

En effet, le refus de la délivrance du titre en cas de « *doute sérieux* » sur la possibilité de procéder aux recherches ou à l'exploitation du gisement sans porter une « *atteinte grave* » aux intérêts notamment environnementaux fait peser un risque d'insécurité juridique sur ces projets.

Interrogé sur ce point par le rapporteur, le Gouvernement a rappelé que « *ces notions sont inspirées des procédures de référés suspension et liberté en contentieux administratif* ».

Il a précisé que « *si la demande soulève un doute sérieux, elle ne sera pas instruite jusqu'à son terme* », tout en précisant que « *l'administration aura la possibilité de recueillir l'avis du Conseil général de l'environnement et du développement durable ou du Conseil général de l'économie* ».

En second lieu, **les collectivités territoriales ou de leurs groupements pourraient être mieux associées.**

S'il est bien prévu un avis de ces dernières, il n'est pas précisé quelles collectivités seraient concernées.

Sollicité par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué qu'il s'agirait « *des communes, des établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils disposent d'une compétence en termes d'aménagement, de développement économique et/ou d'environnement, les collectivités d'outre-mer, les départements et les régions* ».

Enfin, **leur calendrier d'entrée en vigueur est perfectible.**

D'une part, l'application du régime de plein contentieux n'exclut pas formellement les décisions, titres et autorisations pour lesquels un contentieux aurait été engagé avant la date de promulgation de la loi.

Or, dans un souci de sécurité juridique, la plupart des réformes liées aux procédures contentieuses s'appliquent aux litiges engagés après leur entrée en vigueur.

D'autre part, les nouvelles procédures ont des dates d'application différentes :

- la possibilité pour l'autorité compétente de refuser l'octroi, l'extension ou la prolongation du permis exclusif de recherche ou de la concession en cas de « *doute sérieux* » est applicable aux demandes en cours d'instruction à la date de promulgation de la loi ;

- de leur côté, les autres procédures (exigence d'analyse, de mémoire, d'étude de faisabilité, de cahier des charges) sont applicables aux demandes déposées après la date de promulgation de la loi.

Cela signifie que l'autorité compétente pourra refuser une demande sans disposer des éléments devant être présentés par le demandeur, ce qui semble curieux puisque le futur article L. 114-3 du code minier dispose que « *l'autorité compétente prend en compte l'analyse environnementale, économique et sociale pour prendre la décision d'octroi, d'extension ou de prolongation d'un permis exclusif de recherches ou d'une concession* ».

Sur le plan formel, une référence à la « *date* » de promulgation de la loi est manquante (deuxième alinéa du II).

**E.** Plus substantiellement, **le rapporteur observe plusieurs lacunes dans le dispositif**, qui ne reprend pas l'ensemble des principes généraux prévus par l'avant-projet de réforme.

Il en va ainsi de trois principes :

- le caractère d'intérêt général de la gestion et de la valorisation des substances et des usages du sous-sol et leur administration par l'État ou les collectivités territoriales ;

- l'exigence de proportionnalité des modalités d'instruction des demandes ainsi que de d'information, de consultation et de participation ;

- l'exigence d'information des collectivités territoriales des titres miniers déposés sur leur territoire.

**F.** Dans ce contexte, **le rapporteur a proposé 4 amendements (COM-238, COM-239, COM-264 et COM-240) visant à consolider le dispositif en** :

- **sécurisant le régime de plein contentieux**, dans son champ, ses modalités et ses délais : il applique notamment l'articulation avec les documents d'urbanisme, l'encadrement des délais et la procédure de régularisation, prévues pour les ICPE ou les AE ;

- **prévoyant une exigence de motivation et une procédure contradictoire dans le cas du refus de la délivrance d'un titre minier à raison d'un « *doute sérieux* »** aux intérêts notamment environnementaux protégés par l'article L. 161-1 du code de l'environnement ;

- **spécifiant les collectivités territoriales parties prenantes de l'analyse environnementale, économique et sociale ;**

- **appliquant, ces nouvelles dispositions aux litiges engagés ou aux autorisations déposées à compter de la date de promulgation de la loi, dans un souci de sécurité juridique ;**

- **inscrivant dans « le dur » les principes manquants susmentionnés :** le caractère d'intérêt général de la gestion et de la valorisation des substances et des usages du sous-sol et leur administration par l'État ou les collectivités territoriales ; l'exigence de proportionnalité des modalités d'instruction des demandes ainsi que celles d'information, de consultation et de participation ; l'exigence d'information des collectivités territoriales des titres miniers déposés sur leur territoire ;

- **consacrant, parmi les objectifs généraux du code minier, ceux de « développer l'activité extractive sur le territoire national, relocaliser les chaînes de valeur, sécuriser les circuits d'approvisionnement, garantir la connaissance et la traçabilité des ressources du sous-sol et réduire la dépendance de la France aux importations ».**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 20 bis (avis)*

**Définition de la politique nationale des ressources et des usages  
du sous-sol dans un rapport remis par le Gouvernement  
au Parlement au moins tous les cinq ans**

Cet article vise à définir la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol, via un rapport remis par le Gouvernement au Parlement, au moins tous les cinq ans.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté 7 amendements visant à consolider le dispositif en :**

**- appliquant le principe d'une mise à jour « au moins tous les cinq ans » au recensement des ressources et usages du sous-sol ;**

**- visant les objectifs législatifs mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et dans le cadre de la « loi quinquennale », prévue à l'article L. 100-1 A du même code ;**

**- intégrant au rapport « des orientations assurant que les approvisionnements en ressources primaires et secondaires, en provenance d'un État non membre de l'Union européenne, répondent à des exigences sociales et environnementales équivalentes à celles applicables en France » ;**

**- intégrant à la notice accompagnant le rapport les impacts « sociaux et environnementaux » et les moyens de les réduire ;**

**- associant les parties prenantes - représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, professionnels des industries extractives, représentants des associations de protection de l'environnement, acteurs socio-économiques, notamment les petites et moyennes entreprises, membres de la communauté scientifique - à l'élaboration du rapport ;**

**- prévoyant sa présentation par le ministre chargé des mines devant le Parlement ;**

**- inscrivant « en dur » un dispositif manquant issu de l'avant-projet de réforme: le registre national minier, numérique et cartographique, ouvert aux entreprises, aux entreprises et à l'administration.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

Un premier amendement<sup>1</sup>, présenté la députée Stéphanie Kerbarh et ayant reçu l'avis défavorable du rapporteur Damien Adam et du Gouvernement, avait été introduit en commission ; il a été intégralement réécrit en séance publique par un amendement présenté par la même députée, et sous-amendé par le même rapporteur, avec l'avis favorable du Gouvernement.

L'article prévoit la détermination d'une « *politique nationale des ressources et des usages du sous-sol* ».

Cette politique a pour objectif de fixer les orientations nationales de gestion et de valorisation des substances mentionnées à l'article L 100-1 du code minier<sup>2</sup> « *sur la base d'un recensement des substances susceptibles d'être présentes dans le sous-sol* » afin de « *servir les intérêts économiques, sociaux et environnementaux des territoires de la Nation* ».

Il est prévu que cette politique tienne compte de la stratégie nationale de transition vers l'économie circulaire (SNTVEC) et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et que le schéma départemental d'orientation minière (SDOM) applicable à la Guyane tienne compte de cette politique.

Cette politique est formalisée dans un rapport élaboré puis mis à jour au moins tous les cinq ans par l'autorité administrative, avec l'assistance des établissements publics et des instituts de recherche compétents.

Une notice décrivant les techniques envisageables pour la recherche et l'exploitation des substances identifiées, ainsi que les impacts associés et les moyens de les réduire est annexée, à ce rapport.

Il est prévu que ce rapport soit transmis au Parlement et mis à la disposition du public.

**Le rapporteur relève que le dispositif figure bien dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>3</sup>.**

À cette occasion, le CNTE a plaidé pour plusieurs ajustements qui ne semblent pas avoir été repris par le Gouvernement ; en effet, dans cet avis, il :

- « *se félicite que cette politique intègre les enjeux de l'approvisionnement en ressources* » tout en considérant que « *les projets miniers devront s'inscrire dans cette politique d'approvisionnement et qu'elle devra s'articuler avec l'aval de la chaîne de valeur sur le territoire* » ;

- « *demande que la politique nationale des ressources et usages du sous-sol soit compatible avec [les] engagements de la France en matière climatique conformément à*

---

<sup>1</sup> Ce premier amendement avait pour objet d'instituer un « Conseil national des mines ».

<sup>2</sup> En l'espèce, les gîtes contenant des substances minérales ou fossiles et assujettis, soit au régime légal des mines, soit au régime légal des carrières.

<sup>3</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

*l'article L. 100-4 du code de l'énergie et à la loi n° 2016-786 du 15 juin 2016 autorisant la ratification de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 » ;*

*- « recommande toutefois que les instances consultatives soient saisies pour avis du rapport, et que ce rapport fasse l'objet d'un débat et vote parlementaire ».*

**Outre une difficulté rédactionnelle<sup>1</sup>, le rapporteur observe que le dispositif présente plusieurs incomplétudes :**

*- il n'applique le principe d'une mise à jour « au moins tous les cinq ans » qu'au rapport et non au recensement ;*

*- il ne mentionne pas la « loi quinquennale », prévue à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, qui a vocation à se substituer à la PPE à compter de 2023, cette dernière étant bien citée par le dispositif ;*

*- il ne comporte aucune disposition sur les enjeux d'approvisionnement mais aussi les impacts sanitaires ou environnementaux, soulevés par le CNTE ;*

*- il ne détaille pas l'association de parties prenantes à son élaboration ;*

*- enfin, il ne précise pas sa présentation devant le Parlement comme c'est le cas de la PPE, aux termes de l'article L. 141-5 du code de l'énergie.*

**À titre subsidiaire, le rapporteur observe que le dispositif est moins complet que celui proposé dans le cadre de l'avant-projet de réforme, puisqu'il ne comprend pas le registre national des titres miniers, numérique et cartographique, ouvert aux entreprises, aux entreprises et à l'administration.**

**C'est pourquoi le rapporteur a présenté plusieurs amendements (COM-1880, COM-1877, COM-1878, COM-1879, COM-1881, COM-1882, COM-1883) visant à consolider le dispositif en :**

*- appliquant le principe d'une mise à jour « au moins tous les cinq ans » au recensement des ressources et usages du sous-sol ;*

*- visant les objectifs législatifs mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et dans le cadre de la « loi quinquennale », prévue à l'article L. 100-1 A du même code ;*

*- intégrant au rapport « des orientations assurant que les approvisionnements en ressources primaires et secondaires, en provenance d'un État non membre de l'Union européenne, répondent à des exigences sociales et environnementales équivalentes à celles applicables en France » ;*

*- intégrant à la notice accompagnant le rapport les impacts « sociaux et environnementaux » et les moyens de les réduire ;*

*- associant les parties prenantes – représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, professionnels des industries extractives,*

---

<sup>1</sup> L'insertion dans le code des mines est mal choisie car elle intégrerait le dispositif au sein de la partie du code minier dédiée au seul régime légal des mines.

représentants des associations de protection de l'environnement, acteurs socio-économiques, notamment les petites et moyennes entreprises, membres de la communauté scientifique – **à l'élaboration du rapport ;**

**- prévoyant sa présentation par le ministre chargé des mines devant le Parlement ;**

**- inscrivant « en dur » un dispositif manquant issu de l'avant-projet de réforme :** le registre national minier, numérique et cartographique, ouvert aux entreprises, aux entreprises et à l'administration.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 20 ter (délégué)*

**Habilitation des inspecteurs de l'environnement,  
des agents de l'Office national des forêts (ONF)  
et des agents des réserves naturelles nationales (RNN)  
à constater les infractions au code minier  
dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane**

Cet article vise à élargir les possibilités d'habilitation des inspecteurs de l'environnement, des agents de l'Office national des forêts (ONF) et des agents des réserves naturelles nationales (RNN) à constater les infractions au code minier, dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane.

**La commission a adopté un amendement, présenté par le rapporteur Daniel Gremillet, visant à clarifier le dispositif :**

- **en précisant le champ des infractions pouvant être constatées par les agents de l'ONF et des réserves naturelles nationales ;**
- **en rappelant l'exigence de commissionnement et l'assermentation des inspecteurs de l'environnement, sur le même modèle que les agents de l'ONF et des RNN ;**
- **en procédant à quelques modifications rédactionnelles.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Une possibilité d'habilitation des inspecteurs de l'environnement pour constater les infractions au code minier sur le territoire du Parc amazonien de Guyane**

*L'article L. 511-1 du code minier dispose qu'« outre les officiers et agents de police judiciaire, agissant conformément au code de procédure pénale, sont habilités à constater les infractions aux dispositions législatives du présent code ainsi qu'aux dispositions prévues par les textes pris pour leur application les chefs des services régionaux déconcentrés chargés des mines ainsi que les ingénieurs ou les techniciens placés sous leur autorité qu'ils habilitent à cet effet dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État et les inspecteurs de l'environnement sur le seul territoire du Parc amazonien de Guyane, après habilitation expresse du procureur de la République de Cayenne. »*

Cet article précise que « lorsqu'ils exercent les attributions de l'inspecteur du travail dans les conditions prévues à l'article L. 8112-1 du code du travail, ils sont spécialement habilités à cet effet ».

Il dispose enfin que « les infractions sont constatées par des procès-verbaux », ajoutant que « tout procès-verbal constatant une de ces infractions est



*adressé en original au procureur de la République et en copie au représentant de l'État dans le département ».*

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Une double extension des infractions réprimées et des effectifs mobilisés, dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane**

**A. En commission**, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de M. Lénaïck Adam et les membres des groupes La République en Marche et MODEM, créant un article 20 *ter*.

**B. En séance publique**, les députés ont adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement du rapporteur Damien Adam réécrivant intégralement l'article 20 *ter* ainsi créé.

Les modifications apportées aux dispositions précitées du code minier seraient les suivantes :

- d'une part, il étend l'habilitation des inspecteurs de l'environnement, mentionnés à l'article L. 172-1 du code de l'environnement, à « *l'ensemble du territoire guyanais* » (en créant un article L. 621-8-4) ;

- d'autre part, il prévoit l'habilitation « *dans le cadre exclusif de la lutte contre l'orpaillage illégal* », des agents commissionnés et assermentés de l'Office national des forêts (ONF), visés à l'article L. 161-4 du code forestier, et des réserves naturelles nationales (RNN)<sup>1</sup>, visés à l'article L. 332-20 du code de l'environnement (au même article).

- enfin, il supprime la possibilité pour les officiers et agents de police judiciaire et les chefs des services régionaux déconcentrés chargés des mines d'être spécialement habilités à exercer les attributions d'inspecteurs du travail (au deuxième alinéa de l'article L. 511-1 du code minier).

## **III. La position de la commission - Un dispositif utile à la lutte contre l'orpaillage illégal, nécessitant cependant d'être sécurisé**

**A. Le rapporteur relève que le dispositif figure bien dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>2</sup>.**

Dans cet avis, le CNTE a salué « *les dispositions relatives au renforcement de la lutte contre l'orpaillage illégal, étant précisé que l'habilitation des agents de l'ONF doit être circonscrite à cette mission* ».

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, en Guyane, il existe 5 réserves naturelles nationales.

<sup>2</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

Au-delà de la seule problématique de l'orpaillage illégal, le CNTE a salué « *l'expertise propre aux agents chargés du contrôle des mines et des installations classées et demande que soient préservées ces compétences et missions par des effectifs en nombre suffisant avec les garanties d'indépendance liées à leur statut ; de même pour les effectifs de l'ONF et des réserves naturelles* ».

**B. Le rapporteur relève que l'article 20 *ter* inscrit directement dans la loi certaines dispositions prévues par l'habilitation à légiférer par ordonnance mentionnée à l'article 21.**

En effet, le c du 4° du I de cet article 21 autorise le Gouvernement à « *adopter des mesures destinées à mieux encadrer l'activité minière en matière d'or en [...] renforçant et adaptant le dispositif pénal de répression de l'orpaillage illégal en Guyane, notamment les modalités de contrôles d'identité, des visites et des fouilles de véhicules et des embarcations ainsi que le périmètre des infractions autorisant le report de la garde à vue et de la rétention douanière* ».

**C. Le rapporteur juge pertinente l'extension du ressort d'intervention à « l'ensemble du territoire de la Guyane ».**

En effet, il retient de son audition des élus locaux guyanais que cette extension est nécessaire car l'orpaillage illégal ne se limite malheureusement pas au seul parc amazonien de Guyane.

**D. Le rapporteur constate que le dispositif pourrait être utile pour mobiliser davantage d'effectifs dans la lutte contre l'orpaillage illégal.**

Sollicité par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué que 3 inspecteurs des mines étaient actuellement en poste en Guyane ; il a affirmé que l'article 20 *ter* permettrait d'étendre les habilitations à 11 inspecteurs de l'environnement, 12 agents de l'ONF, 12 agents de l'Office français de la biodiversité (OFB) et 28 agents des parcs naturels.

Au total il a précisé qu'« *environ 63 personnes en poste aujourd'hui verront leurs habilitations étendues à la lutte contre l'orpaillage illégal* ».

**E. Pour autant, le rapporteur considère que le dispositif est loin de régler les difficultés liées aux effectifs en présence.**

À l'occasion de son audition, l'ONF lui a rappelé qu'elle ne dispose que de 82 équivalents temps plein (ETP) pour 6 millions d'hectares (Mha), dont 6 pour 2,4 Mha dans le parc amazonien de Guyane.

À la question de savoir si de nouveaux effectifs seraient ouverts par cet article, elle a répondu au rapporteur qu'« *en l'état actuel de la situation de l'ONF, il n'y en a pas* ».

**F. Le rapporteur observe que l'article 20 *ter* va au-delà du renforcement des pouvoirs des agents de l'ONF et des réserves naturelles en matière d'orpaillage illégal en Guyane.**

En effet, le b du 1° supprime la possibilité d'habilitation spéciale prévue pour l'exercice des attributions d'inspecteurs du travail.

Selon le rapport législatif sur le projet de loi « Climat-Résilience », publié par l'Assemblée nationale, cette suppression est justifiée par le fait que l'habilitation « *n'est jamais utilisée* »<sup>1</sup>.

**G. Le rapporteur constate que le dispositif proposé induirait une différence de traitement entre les différentes catégories d'agents habilités.**

Il existerait ainsi une différence de traitement entre, d'une part, les inspecteurs de l'environnement et, d'autre part, les agents de l'ONF et des RNN, puisque l'action des seconds s'exerce « *dans le cadre exclusif de la lutte contre l'orpaillage illégal* »<sup>2</sup>.

Si cette notion peut être difficile à identifier, et donc à appliquer, en pratique, il faut relever qu'elle existe déjà dans notre droit (article L. 621-8-2 du code minier).

Interrogé sur ce point par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué qu'il avait souhaité réserver la constatation des infractions au code minier aux inspecteurs de l'environnement, compétents pour réaliser de telles « *vérifications techniques* », et s'appuyer sur des agents de l'ONF ou des RNN pour la lutte contre l'orpaillage illégal, « *plus nombreux et moins spécialisés [...] afin d'assurer une présence plus importante sur le terrain* ».

**H. Le rapporteur relève que le dispositif présente plusieurs ambiguïtés rédactionnelles.**

En premier lieu, **il prévoit explicitement une exigence d'assermentation et de commissionnement pour les agents de l'ONF et ceux des RNN, mais non pour les inspecteurs de l'environnement**, alors que ces exigences sont, dans ces trois cas de figure, prévues par d'autres codes (I et 3° du II de l'article L. 332-30 du code de l'environnement, 2° de l'article L. 161-4 du code forestier, III de l'article L. 172-1 du code de l'environnement).

Plus encore, **les pouvoirs pour lesquels les agents de l'ONF et des RNN seraient habilités ne sont pas explicités**, tandis que ceux des inspecteurs de l'environnement renvoient au fait de « *constater les infractions aux dispositions législatives du [code minier] ainsi qu'aux dispositions prévues par les textes pris pour leur application* ».

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets (n° 3875 rect.), par Jean-René Cazeneuve, Rapporteur général, et M. Damien Adam, M. Erwan Balanant, Mme Aurore Bergé, M. Lionel Causse, Mme Célia de Lavergne, Mme Cendra Motin, M. Mickaël Nogal et M. Jean-Marc Zulesi, Rapporteurs thématiques (Tome II – Commentaires d'articles), p. 128.

<sup>2</sup> Cette notion, sans doute difficilement applicable en pratique, existe pourtant déjà dans notre droit, à l'article L. 621-8-2 du code minier.

Cette omission est regrettable, car le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi « ASAP », du 30 janvier 2020<sup>1</sup>, du a bien rappelé l'impossibilité d'octroyer aux agents de droit privé de l'ONF « *une compétence générale de recherche et de constatation des infractions pénales* ».

Interrogé sur ce point, le Gouvernement a reconnu que « *les pouvoirs des agents de l'ONF pourraient effectivement être précisés* », indiquant que « *cette disposition introduite par les députés vise à habiliter les agents de l'ONF et des réserves naturelles nationales à constater les infractions aux dispositions législatives du code minier qui se rattachent à l'orpaillage illégal (exploitation de mines sans titre, détention et transport de mercure ou tout ou partie du concasseur ou d'un corps de pompe) ainsi que les situations aggravantes (atteintes à l'environnement caractérisées).* »

En troisième lieu, **le cadre dans lequel s'exerceraient les pouvoirs, tant des inspecteurs de l'environnement que des agents de l'ONF et des RNN, n'est pas non plus précisé**, en particulier le fait que « *les infractions sont constatées par des procès-verbaux* » et que « *tout procès-verbal constatant une de ces infractions est adressé en original au procureur de la République et en copie au représentant de l'État dans le département* » (dernier alinéa de l'article L. 511-1 du code minier).

Enfin, **le visa des agents des RNN peut être précisé**, car il s'agit de l'article L. 332-2, et non de l'article L. 332-20, du code de l'environnement.

**G. Au total, le rapporteur a proposé un amendement (COM-241) visant à clarifier le dispositif :**

- **en précisant le champ des infractions pouvant être constatées par les agents de l'ONF et des RNN**, en l'espèce celles mentionnées au I *bis* de l'article L. 512-1 et à l'article L. 512-2 du code minier ;

- **en rappelant l'exigence de commissionnement et d'assermentation pour les inspecteurs de l'environnement**, de manière à disposer d'une même rédaction avec les agents de l'ONF et des RNN ;

- **en procédant à quelques modifications rédactionnelles** : pour conserver la référence aux inspecteurs du travail au deuxième alinéa de l'article L. 511-1 du code minier, renvoyer aux conditions d'application prévues au dernier alinéa de l'article L. 511-1 du code minier et cibler les agents des RNN visés au I de l'article L. 332-2 du code de l'environnement.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, Avis sur un projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), 30 janvier 2020.

*Article 20 quater (non modifié) (avis)*

**Relèvement du montant des amendes et de la durée d'emprisonnement pour les sanctions pénales applicables aux infractions prévues par le code minier, notamment dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane**

Cet article vise à relever le montant des amendes et de la durée d'emprisonnement pour les sanctions pénales applicables aux infractions prévues par le code minier, notamment dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane.

**Sur la proposition du rapporteur Daniel Gremillet, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

**A. En l'état actuel du droit, le code minier prévoit les sanctions pénales suivantes.**

D'une part, l'article L. 512-1 de ce code (I) dispose qu'« est puni d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 euros » le fait :

- d'exploiter une mine ou de disposer d'une substance concessible sans détenir un titre d'exploitation ou une autorisation (articles L. 131-1 et L. 131-2) ;

- de procéder à des travaux de recherches ou d'exploitation d'une mine sans se conformer aux mesures prescrites par l'autorité administrative pour assurer la protection d'intérêts (articles L. 173-2 et L. 161-1) ;

- d'exploiter des gisements sans se conformer aux mesures prescrites par l'autorité administrative pour assurer le respect de certaines obligations (articles L. 173-3 et L. 161-2) ;

- de ne pas mettre à la disposition du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) les substances utiles à l'énergie atomique (articles L. 121-4, L. 131-5 et L. 311-3) ;

- de réaliser des travaux de recherches ou d'exploitation de mines ou de gîtes géothermiques sans autorisation (article L. 162-4) ;

- de ne pas avoir régulièrement déclaré, au terme de la validité du titre minier, l'arrêt définitif de tous les travaux ou de toutes les installations (articles L. 163-1 à L. 163-8) ;

- de s'opposer à la réalisation des mesures prescrites par le représentant de l'État dans le département (article L. 175-2)<sup>1</sup> ;

- de refuser d'obtempérer à certaines réquisitions (articles L. 175-3 ou L. 152-1)<sup>2</sup> ;

- d'exploiter une mine soumise à une obligation de constitution de garanties financières sans avoir constitué ou communiqué au représentant de l'État dans le département les garanties financières requises ;

- de détenir du mercure ou tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe, depuis plus d'un mois, sans détenir le récépissé de déclaration (article L. 621-13) ;

- de transporter du mercure ou tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe sans détenir la copie du récépissé de déclaration (article L. 621-14).

D'autre part, ce même article (II) punit prévoit qu'est puni « *de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende* » le fait de contrevenir à l'arrêt de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures et du charbon (article L. 111-11).

**Une sanction pénale est aggravée dans les conditions définies par l'article L. 512-2 du code minier.**

Ainsi, le fait d'exploiter une mine ou de disposer d'une substance concessible sans détenir un titre d'exploitation ou une autorisation (articles L. 131-1 et L. 131-2) est puni de :

- cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsqu'elle s'accompagne d' « *atteintes à l'environnement caractérisées* »<sup>3,4</sup> (I) ;

- dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende lorsqu'elle est commise « *en bande organisée* » (II).

---

<sup>1</sup> Sauf dans le cas des stockages souterrains.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> 1° Soit par le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles ou souterraines, directement ou indirectement, une ou des substances quelconques dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune ;

2° Soit par l'émission de substances constitutive d'une pollution atmosphérique, telle que définie à l'article L. 220-2 du code de l'environnement ;

3° Soit par la coupe de toute nature des bois et forêts ;

4° Soit par la production ou la détention de déchets dans des conditions de nature à polluer le sol, l'air ou les eaux, à entraîner des dommages sur la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à engendrer des bruits ou des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement.

<sup>4</sup> Le tribunal peut également imposer au condamné de procéder à la restauration du milieu aquatique et assortir l'injonction d'une astreinte dont il fixe le taux et la durée maximale. Son montant est de 15 à 3 000 euros par jour de retard dans l'exécution des mesures imposées (III).

**Les personnes reconnues coupables de cette infraction encourent des peines complémentaires selon les modalités prévues à l'article L. 512-3 du code minier.**

Elles consistent en l'interdiction :

- d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ;
- de détenir ou de porter, pour une durée de cinq ans au plus, une arme soumise à autorisation ;
- des droits civiques, civils et de famille ;
- d'exercer une fonction publique ;
- de séjour.

En marge de ces sanctions, **aux termes de l'article L. 621-8-3 du code minier, en Guyane, est réprimé le fait de charger, de décharger ou de transborder un bateau, un engin flottant ou un matériel flottant en dehors des ports et des emplacements autorisés de :**

- trois mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende, dans le cadre d'une activité d'orpaillage autorisée ;
- trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, dans le cadre d'une activité d'orpaillage illégale.

**B.** Introduit en commission et conforté en séance publique par plusieurs amendements présentés par M. Lénaïck Adam et les membres du groupe La République en Marche, avec l'avis favorable du rapporteur Damien Adam et du Gouvernement, **l'article 20 quater vise à conforter le régime de sanctions.**

À cette fin, **il fait évoluer les dispositions précitées du code minier.**

Tout d'abord, il modifierait les sanctions des infractions actuellement prévues à l'article L. 512-1 du code minier :

- en portant de 30 000 à 100 000 euros d'amende et de deux à cinq ans d'emprisonnement la sanction de certaines infractions prévues au I de l'article précité, soit le fait :

- d'exploiter une mine ou de disposer d'une substance concessible sans détenir un titre d'exploitation ou une autorisation (articles L. 131-1 et L. 131-2) ;
- de détenir du mercure ou tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe, depuis plus d'un mois, sans détenir le récépissé de déclaration (article L. 621-13) ;
- de transporter du mercure ou tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe sans détenir la copie du récépissé de déclaration (article L. 621-14).

- en portant de 30 000 à 100 000 euros d'amende la sanction des autres infractions mentionnées au même I, tout en laissant la durée de deux ans d'emprisonnement inchangée ;

- en portant de 75 000 à 100 000 euros d'amende la sanction de l'infraction à l'interdiction de la technique de fracturation hydraulique, tout en laissant également la durée de deux ans d'emprisonnement inchangée et en corrigeant, de surcroît, une erreur matérielle (en l'espèce, en visant l'article « L. 111-13 » plutôt que l'article « L. 111-11 » du code minier).

Plus encore, l'amendement modifierait également les sanctions des infractions actuellement prévues à l'article L. 512-2 du code minier :

- en prévoyant une sanction de 1 million d'euros d'amende et de sept ans d'emprisonnement les infractions mentionnées au I de l'article précité, dès lors que les faits ont lieu en tout ou partie dans le périmètre d'un parc ou d'une réserve naturelle ou d'une réserve biologique ;

- en portant de 100 000 euros à 4,5 millions d'euros d'amende la sanction des infractions mentionnées au même I, tout en laissant la durée de deux ans d'emprisonnement inchangée, lorsqu'elles sont commises en bande organisée.

Enfin, l'amendement modifierait l'article L. 621-8-3 du code minier, pour relever de 45 000 euros à 100 000 euros l'amende sanctionnant le fait de charger, de décharger ou de transborder un bateau, un engin flottant ou un matériel flottant, en dehors des ports et des emplacements désignés à cette effet, dans le cadre d'une activité d'orpaillage légale, tout en laissant la durée de trois ans d'emprisonnement inchangée.

**C. Le rapporteur relève que le dispositif figure partiellement dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>1</sup>.**

En effet, l'avant-projet de loi ne prévoyait que de sanctionner de 7 ans de prison et 100 000 euros d'amende la commission d'infractions au titre du code minier dans le périmètre d'un parc national, d'une réserve naturelle nationale ou régionale, d'une zone de protection du biotope ou d'une réserve biologique.

Dans son avis, le CNTE, tout en notant que « *le projet de réforme a pour ambition de permettre des projets miniers mieux acceptés [avec] le renforcement de la lutte contre l'orpaillage illégal* », a préconisé que « *d'autres mesures pour lutter contre l'orpaillage illégal soient intégrées au projet de réforme* », telles que l'« *aggravation des sanctions pénales* ».

---

<sup>1</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>



**D.** Le rapporteur observe également que l'article inscrit directement dans la loi certaines dispositions prévues par l'habilitation à légiférer par ordonnance mentionnée à l'article 21.

En effet, le c du 4° du I de cet article autorise le Gouvernement à « adopter des mesures destinées à mieux encadrer l'activité minière en matière d'or en [...] renforçant et adaptant le dispositif pénal de répression de l'orpaillage illégal en Guyane, notamment les modalités de contrôles d'identité, des visites et des fouilles de véhicules et des embarcations ainsi que le périmètre des infractions autorisant le report de la garde à vue et de la rétention douanière ».

**E.** En définitive, le rapporteur constate que le régime de sanction applicable serait fortement alourdi, comme le montre le tableau ci-après :

Cas de figure	Peine actuelle	Peine prévue
Exploitation d'une mine sans titre ou la détention ou le transport de mercure sans récépissé	2 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende	5 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende
En cas d'atteintes caractérisées à l'environnement	5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende	5 ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende
Dans le périmètre d'un parc ou d'une réserve naturelle ou biologique	-	7 ans d'emprisonnement et 1 million d'euros d'amende
En cas de bande organisée	10 ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende	10 ans d'emprisonnement et à 4,5 millions d'euros d'amende
Chargement, déchargement et transbordement de bateau dans les eaux intérieures de Guyane dans le cadre d'activités d'orpaillage illégal	3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende	3 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende

Si le montant de ces infractions est très élevé, dans les troisième et quatrième cas, il est cohérent avec celui prévu par le titre V du projet de loi « Climat-Résilience ».

Le rapporteur souligne que l'alourdissement proposé des sanctions pénales, en particulier en matière d'orpaillage illégal, est utile pour lutter contre les activités d'orpaillage illégal en Guyane.

À sa demande, le Gouvernement lui a précisé que 145 sites clandestins avaient été identifiés en Guyane fin 2019.

En outre, 64 condamnations avaient été prononcées par le tribunal judiciaire de Cayenne pour cette même année.

Dans le détail, ces condamnations indiquées par le Gouvernement étaient les suivants :

<b>Infractions ayant donné lieu à condamnation</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Détention non déclarée de mercure, concasseur ou corps de pompe soumis à un régime particulier en Guyane		1		7	4	5
Exécution de travaux de recherche ou d'exploitation minière non conformes aux prescriptions d'une mesure de police administrative	1	1				
Exploitation d'une mine sans titre d'exploitation	39	29	18	30	46	14
Exploitation d'un stockage souterrain sans concession						
Exploitation minière illégale en bande organisée portant atteinte à l'environnement	7	7	20		1	
Exploitation minière illégale portant atteinte à l'environnement : coupe de bois ou forêt			1	17	8	4
Exploitation minière illégale portant atteinte à l'environnement : jet ou déversement de substance ayant entraîné des effets sur la sante ou des dommages sur la flore ou faune	5		1	4	5	8
Exploitation minière illégale portant atteinte à l'environnement : production ou détention de déchets polluants ou nuisibles à la sante						1
Ouverture sans autorisation de travaux de recherche ou d'exploitation d'une mine				1		
Transport de mercure, concasseur ou corps de pompe sans copie du récépissé de déclaration du matériel soumis à un régime particulier en Guyane		1		2		1
<b>Total des infractions</b>	<b>52</b>	<b>39</b>	<b>40</b>	<b>61</b>	<b>64</b>	<b>33</b>

**F.** Pour ce qui concerne la rectification matérielle, qui consiste à viser explicitement, pour l'infraction de 100 000 euros d'amende réprimée par l'article L. 512-1 du code minier, la fracturation hydraulique, mentionnée à l'article L. 111-13 de ce code, et non l'arrêt de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures et du charbon, visé à l'article L. 111-11 du même code, **elle lui semble en phase avec l'intention du législateur**, telle qu'elle résulte de l'examen de la loi « Hydrocarbures » du 30 décembre 2017<sup>1,2</sup>.

Au reste, cette modification est également cohérente avec l'article L. 173-5 du code minier, qui prévoit une sanction administrative, en l'espèce le retrait du titre ou de l'autorisation du titulaire d'un permis de exclusif de recherches, d'une concession de mines, ou d'une autorisation « *en cas d'inobservation de l'article L. 111-13* » (4 bis).

**Malgré quelques réserves exprimées plus haut par le rapporteur, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

<sup>2</sup> En effet, le rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur le projet loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses applications relatives à l'énergie et à l'environnement indique que : « lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté des amendements du rapporteur, de M. Hervé Saulignac et de Mme Delphine Batho modifiant les articles L. 173-5 et L. 512-1 du code minier pour prévoir que le non-respect de l'interdiction de la fracturation hydraulique peut entraîner le retrait du titre minier ainsi qu'une condamnation à deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende, sanctions qui évoluent par rapport à ce qui était prévu initialement dans la loi du 13 juillet 2011 », p. 50.

*Article 20 quinquies A (non modifié) (délégué)*

**Application de la peine d'interdiction du territoire français  
à l'encontre de tout étranger coupable de certaines infractions prévues par  
le code minier, notamment dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage  
illégal en Guyane**

Cet article vise à permettre l'application par le juge judiciaire de la peine d'interdiction du territoire français à l'encontre de certaines infractions prévues par le code minier, notamment dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane.

**Sur la proposition du rapporteur Daniel Gremillet, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

**I. La situation actuelle - Une peine d'interdiction du territoire prévue dans le cas des infractions réprimées par le code du travail ou le code de la défense mais non le code minier**

**A.** En l'état actuel du droit, l'article L. 131-30 du code pénal dispose que « lorsqu'elle est prévue par la loi, la peine d'interdiction du territoire français peut être prononcée, à titre définitif ou pour une durée de dix ans au plus, à l'encontre de tout étranger coupable d'un crime ou d'un délit. »

**B. Cette peine est explicitement prévue :**

- par le code du travail, aux sanctions prévues pour la main d'œuvre étrangère et le détachement transnational des travailleurs (article L. 364-9) ou le travail dissimulé (article L. 8224-4),

- par le code de la défense, aux sanctions prévues pour la protection et le contrôle des matières nucléaires (article L. 1333-13-17), les armes biologiques ou à base de toxines (article L. 2341-5-1), les armes chimiques (article L. 2344-8) ou la prolifération des vecteurs d'armes de destruction massive (L. 2339-17).

**C. Aucune disposition n'existe s'agissant des sanctions pénales prévues par le code minier**

Ainsi que l'a indiqué le Gouvernement au rapporteur, en l'absence de dispositif spécifique, les étrangers coupables d'orpaillage illégal sont sanctionnés par une mesure administrative - prise par le représentant de l'État - et non une peine complémentaire - prise par le juge judiciaire -, sur le fondement de l'irrégularité du séjour, et non de l'orpaillage illégal.

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - L'application de la peine d'interdiction du territoire à certaines infractions prévues par le code minier**

En commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par Lénaïck ADAM, sous-amendé par le rapporteur Damien ADAM, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement.

Cet amendement vise à prévoir que les étrangers coupables de l'une des infractions prévues par l'article 20 *quater* au I *bis* de l'article L. 512-1<sup>1</sup> et à l'article L. 512-2 du code minier<sup>2</sup> encourent la peine complémentaire d'interdiction du territoire français, soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans ou plus, suivant les modalités prévues à l'article L. 131-30 du code pénal.

## **III. La position de la commission - Un outil utile dans la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane, qui implique essentiellement des ressortissants étrangers venus du Brésil et, dans une moindre mesure, du Surinam**

A. Le rapporteur relève que le dispositif ne figure pas dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>3</sup>

Pour autant, il retient de l'avis du CNTE a suggéré que « *d'autres mesures pour lutter contre l'orpaillage illégal soient intégrées au projet de réforme* », telles que l'« *aggravation des sanctions pénales* ».

B. Sollicité par le rapporteur sur l'utilité du dispositif, le **Gouvernement a précisé au rapporteur que « le passage de l'interdiction de séjour à l'interdiction de territoire français s'inscrit dans la logique d'aggravation des sanctions pénales [et] correspond à la stratégie des autorités judiciaires et administratives d'accroître la pression sur les individus mis en cause afin d'augmenter le caractère dissuasif de la réponse régalienne »**, précisant que « *l'interdiction du territoire entraîne notamment la reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant, à l'expiration de sa peine de prison* ».

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire le fait :

- *d'exploiter une mine ou de disposer d'une substance concessible sans détenir un titre d'exploitation ou une autorisation (articles L. 131-1 et L. 131-2) ;*
- *de détenir du mercure ou tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe, depuis plus d'un mois, sans détenir le récépissé de déclaration (article L. 621-13) ;*
- *de transporter du mercure ou tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe sans détenir la copie du récépissé de déclaration (article L. 621-14).*

<sup>2</sup> C'est-à-dire lorsque la commission des infractions prévue à l'article L. 512-1 du code minier « s'accompagne d'atteintes à l'environnement caractérisées ».

<sup>3</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

**C. Le rapporteur accueille positivement la disposition, qui doit permettre de lutter contre l'orpaillage illégal en Guyane**

À cet égard, il rappelle que l'on dénombre 500 sites clandestins et 8 500 *garimpeiros*, c'est-à-dire des chercheurs d'or illégaux, selon les éléments indiqués par le Gouvernement.

Les activités d'orpaillage illégal sont conduites à 95 % par des individus de nationalité brésilienne, selon les éléments transmis à sa demande par le Gouvernement.

Pour autant, il retient de ses auditions des élus locaux guyanais que seule une coopération judiciaire avec le Brésil et le Surinam est à même de répondre durablement aux difficultés ainsi rencontrées en Guyane.

**D. S'agissant du dispositif proposé, le rapporteur relève qu'il est inséré dans la section du code minier applicable à l'ensemble du territoire national, et non spécifiquement à la Guyane**

Interrogé sur ce point, le Gouvernement lui a affirmé que « *le projet de texte n'entend pas revoir l'architecture du code minier mais modifie les peines applicables aux infractions déjà définies par ce code* », précisant qu'« *en l'espèce, il n'apparaît pas que la situation particulière de la Guyane soit de nature à justifier une différence de traitement dans la répression des infractions d'orpaillage illégal selon le lieu où elles sont commises* ».

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

*Article 20 quinquies (délégué)*

**Modification de la possibilité de différer le départ de la garde à vue  
ou de la retenue douanière, notamment dans le cadre  
de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane**

Cet article vise à modifier la possibilité de différer le départ de la garde à vue ou de la retenue douanière, notamment dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane.

**La commission a adopté un amendement, présenté par le rapporteur Daniel Gremillet, visant à sécuriser le dispositif pour :**

**- clarifier la référence aux infractions commissions et aux conditions de leur commission**, faute de quoi le dispositif ne pourrait pas être appliqué ;

**- cibler le dispositif sur les infractions les plus utiles**, dans un double souci de cohérence avec les autres articles prévus en matière de lutte contre l'orpaillage illégal prévus par le projet de loi « Climat-Résilience » mais aussi avec les réalités locales.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle – Une possibilité de report de la garde à vue et de la retenue douanière encore limitée**

**A.** En l'état du droit, l'article L. 621-8 du code minier dispose que *« lorsque l'infraction prévue à l'article L. 615-1 est commise dans les conditions définies au I ou au II de l'article L. 512-2 et que le transfert des personnes interpellées dans le délai légal de la garde à vue soulève des difficultés matérielles insurmontables, le point de départ de la garde à vue peut exceptionnellement être reporté à l'arrivée dans les locaux du siège où cette mesure doit se dérouler. Ce report ne peut excéder vingt heures. Il est autorisé par le procureur de la République ou la juridiction d'instruction. Mention des circonstances matérielles insurmontables au vu desquelles cette autorisation a été donnée est portée au procès-verbal »*.

En Guyane, le report de la garde à vue peut donc être appliqué pour l'exploitation d'une mine ou la détention d'une substance concessible sans détenir un titre ou une autorisation (article L. 615-1 du code minier), dès lors qu'elle s'accompagne d'atteintes à l'environnement (I de l'article L. 512-2 du même code) ou qu'elle est commise en bande organisée (II du même article).

**B.** S'agissant de la retenue douanière, l'article L. 323-2 du code des douanes prévoit qu'elle puisse être prolongée pour un délai de 24 heures, au

plus, « sur autorisation écrite et motivée du procureur de la République, si les nécessités de l'enquête douanière le justifient ».

Il n'est pas prévu de dispositions d'application spécifiques à la Guyane.

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - L'assouplissement des conditions d'extension de la garde à vue et de la retenue douanière dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane**

En commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. Lenaïck Adam et les membres des groupes La République en Marche et MODEM, avec l'avis favorable du rapporteur Damien Adam et du Gouvernement.

Cet amendement modifierait sur deux points l'article précité :

- d'une part, **le report de la garde à vue serait applicable à l'ensemble des infractions prévues par le code minier**, aux articles L. 512-1<sup>1</sup>, L. 512-2<sup>2</sup> ou L. 621-8-3<sup>3</sup>, **mais aussi par le code des douanes**, à l'article L. 414-1<sup>4</sup> ;

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire le fait :

- d'exploiter une mine ou de disposer d'une substance concessible sans détenir un titre d'exploitation ou une autorisation (articles L. 131-1 et L. 131-2) ;
- de procéder à des travaux de recherches ou d'exploitation d'une mine sans se conformer aux mesures prescrites par l'autorité administrative pour assurer la protection d'intérêts (articles L. 173-2 et L. 161-1) ;
- d'exploiter des gisements sans se conformer aux mesures prescrites par l'autorité administrative pour assurer le respect d'obligations (articles L. 173-3 et L. 161-2) ;
- de ne pas mettre à la disposition du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) les substances utiles à l'énergie atomique (articles L. 121-4, L. 131-5 et L. 311-3) ;
- de réaliser des travaux de recherches ou d'exploitation de mines ou de gîtes géothermiques sans autorisation (article L. 162-4) ;
- de ne pas avoir régulièrement déclaré, au terme de la validité du titre minier, l'arrêt définitif de tous les travaux ou de toutes les installations (articles L. 163-1 à L. 163-8) ;
- de s'opposer à la réalisation des mesures prescrites par le représentant de l'État dans le département (article L. 175-2) ;
- de refuser d'obtempérer aux réquisitions (articles L. 175-3 ou L. 152-1) ;
- d'exploiter une mine soumise à une obligation de constitution de garanties financières sans avoir constitué ou communiqué au représentant de l'État dans le département les garanties financières requises ;
- de détenir du mercure ou tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe, depuis plus d'un mois, sans détenir le récépissé de déclaration (article L. 621-13) ;
- de transporter du mercure ou tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe sans détenir la copie du récépissé de déclaration (article L. 621-14).
- de contrevenir à l'arrêt de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures et du charbon (article L. 111-11).

<sup>2</sup> Soit lorsque la commission des infractions prévue à l'article L. 512-1 du code minier « s'accompagne d'atteintes à l'environnement caractérisées ».

<sup>3</sup> C'est-à-dire le fait, dans le cadre d'une activité d'orpaillage autorisée ou illégale, de charger, décharger ou transborder un bateau, un engin flottant ou un matériel flottant, en dehors des ports ou des emplacements désignés à cet effet.

<sup>4</sup> En l'espèce :



- d'autre part, le report de la retenue douanière serait applicable dans les mêmes conditions que celui précité pour la garde à vue.

**III. La position de la commission – Un assouplissement bienvenu des conditions de la garde à vue et de la retenue douanière, mais dont la rédaction doit être sécurisée faute de quoi elle serait impraticable**

**A.** Le rapporteur relève que le dispositif figure bien dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>1</sup>.

Par ailleurs, il retient de cet avis l'intérêt du CNTE pour les mesures afférentes au « *renforcement de la lutte contre l'orpaillage illégal* ».

**B.** Le rapporteur accueille positivement l'extension de la garde à vue et de la retenue douanière, qui devra permettre de lutter plus efficacement contre l'orpaillage illégal en Guyane.

Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué que 71 gardes à vue avaient été conduites en 2021 et qu'une quinzaine par an recourent au délai de 20 heures ; il a précisé que 100 à 150 gardes à vue pourraient être réalisées compte tenu de l'extension du dispositif.

Il a justifié en ces termes l'élargissement des infractions couvertes par le dispositif : « *l'extension de ce report permet aux forces de sécurité intérieure d'interpeller l'ensemble des individus mis en cause pour des faits d'orpaillage illégal, sans se restreindre aux cas les plus graves* », ce qui « *contribue à lutter contre l'impunité en forêt en rendant possibles l'extraction, le placement en garde à vue et la présentation au magistrat* ».

**C.** En revanche, il relève que la rédaction de l'article pose deux difficultés :

- d'une part, sur la forme, il constate que les références aux infractions et aux conditions dans lesquelles ces infractions sont confondues dans la rédaction du deuxième alinéa de l'article 20 *quinquies*, ce qui rend le dispositif tout à la fois illisible et inopérant ;

- d'autre part, sur le fond, le rapporteur relève que le champ des infractions visées par l'article 20 *quinquies* serait tellement large qu'il s'appliquerait à des cas de figure non existants en Guyane, tels que les infractions prévues pour l'énergie atomique.

- 
- *Le fait d'exporter de Guyane de l'or natif soit sans déclaration en détail ou sous couvert d'une déclaration en détail non applicable aux marchandises présentées, soit en soustrayant la marchandise à la visite du service des douanes par dissimulation ;*
  - *la détention ou le transport d'or natif dans le rayon des douanes de Guyane sans présentation d'un des justificatifs.*

<sup>1</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

**D. C'est pourquoi le rapporteur a proposé un amendement (COM-242) sécurisant le dispositif pour :**

**- clarifier la référence aux infractions commissions et aux conditions de leur commission**, faute de quoi le dispositif ne pourrait pas être appliqué ;

**- cibler le dispositif sur les infractions les plus utiles**, dans un double souci de cohérence avec les autres articles en matière de lutte contre l'orpaillage illégal prévu par le projet de loi « Climat-Résilience » mais aussi avec les réalités locales.

Les infractions ainsi visées seraient celles prévues **par le code minier**, aux *I bis* des articles L. 512-1<sup>1</sup>, L. 512-2<sup>2</sup> ou L. 621-8-3<sup>3</sup> du code minier, **mais aussi par le code des douanes**, à l'article L. 414-1<sup>4</sup>.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire le fait :

- d'exploiter une mine ou de disposer d'une substance concessible sans détenir un titre d'exploitation ou une autorisation (articles L. 131-1 et L. 131-2) ;
- de détenir du mercure ou tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe, depuis plus d'un mois, sans détenir le récépissé de déclaration (article L. 621-13) ;
- de transporter du mercure ou tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe sans détenir la copie du récépissé de déclaration (article L. 621-14).

<sup>2</sup> Soit lorsque la commission des infractions prévue à l'article L. 512-1 du code minier « s'accompagne d'atteintes à l'environnement caractérisées ».

<sup>3</sup> C'est-à-dire le fait, dans le cadre d'une activité d'orpaillage autorisée ou illégale, de charger, décharger ou transborder un bateau, un engin flottant ou un matériel flottant, en dehors des ports ou des emplacements désignés à cet effet.

<sup>4</sup> En l'espèce :

- le fait d'exporter de Guyane de l'or natif soit sans déclaration en détail ou sous couvert d'une déclaration en détail non applicable aux marchandises présentées, soit en soustrayant la marchandise à la visite du service des douanes par dissimulation ;
- la détention ou le transport d'or natif dans le rayon des douanes de Guyane sans présentation d'un des justificatifs.

Article 20 sexies (avis)

**Extension de la responsabilité environnementale aux activités minières**

Cet article vise à appliquer aux activités minières les règles afférentes à la responsabilité environnementale.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté à la commission un amendement tendant à ajuster le dispositif pour :**

**- prévoir la détermination des activités minières concernées par une liste définie par un décret en Conseil d'État ;**

**- appliquer les nouvelles règles aux dommages intervenus à compter de la publication de la loi.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement d'adopter l'article ainsi modifié.**

**A.** Introduit en séance publique à l'initiative du rapporteur Damien Adam, avec l'avis favorable du Gouvernement, **l'article vise à étendre aux activités minières les règles afférentes à la responsabilité environnementale.**

Depuis la loi « Responsabilité environnementale » du 1<sup>er</sup> août 2008<sup>1</sup>, prise en application d'une directive du 21 avril 2004<sup>2</sup>, l'article L. 162-1 du code de l'environnement dispose que « sont prévenus ou réparés selon les modalités définies par le présent titre<sup>3</sup> :

1° Les dommages causés à l'environnement par les activités professionnelles dont la liste est fixée par le décret prévu à l'article L. 165-2, y compris en l'absence de faute ou de négligence de l'exploitant ;

2° Les dommages causés aux espèces et habitats visés au 3° du I de l'article L. 161-1 par une autre activité professionnelle que celles mentionnées au 1° du présent article, en cas de faute ou de négligence de l'exploitant.

Le lien de causalité entre l'activité et le dommage est établi par l'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2 qui peut demander à l'exploitant les évaluations et informations nécessaires. »

<sup>1</sup> Loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale.

<sup>2</sup> Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

<sup>3</sup> En l'espèce, le titre VI du code de l'environnement sur la « prévention et réparation de certains dommages causés par l'environnement ».

Aux termes de l'article R. 162-1 du code de l'environnement, les activités professionnelles assujetties au 1° de l'article L. 162-1 du même code sont les suivantes :

« 1° L'exploitation des installations mentionnées à l'annexe III, point 1, de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux ;

2° Les opérations de gestion des déchets régies par le titre IV du livre V et les dispositions prises pour son application [à l'exclusion de] l'épandage à des fins agricoles de boues d'épuration provenant de stations d'épuration des eaux urbaines résiduaires effectuées dans les conditions définies par les articles R. 211-25 à R. 211-47 ;

3° La gestion des déchets de l'industrie extractive régie par la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 ;

4° Les rejets dans les eaux soumis à autorisation préalable en application de la directive 2006/11/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté et de la directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses ;

5° Le rejet ou l'introduction de polluants dans les eaux de surface ou souterraines soumis à permis, autorisation ou enregistrement en vertu de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ;

6° L'exploitation des installations ou des ouvrages, l'exercice des activités et la réalisation des travaux soumis à autorisation en application de l'article L. 214-3, mentionnés au titre Ier ainsi qu'aux rubriques 3.1.1.0, 3.1.2.0, 3.1.3.0, 3.1.4.0, 3.2.2.0, 3.2.5.0, 3.2.6.0 du titre III du tableau annexé à l'article R. 214-1 ;

7° La fabrication, l'utilisation, le stockage, la transformation, le conditionnement, le rejet dans l'environnement et le transport sur site :

a) de substances et préparations chimiques régies par le titre II du livre V du présent code et répondant aux critères physico-chimiques et de toxicité énumérés aux articles L. 1342-2 et L. 5132-2 du code de la santé publique ;

b) de substances et produits biocides régis par le titre II du livre V du présent code ;

c) de produits phytopharmaceutiques régis par les dispositions du chapitre III du titre V du livre II du code rural et de la pêche maritime ;

8° Le transport terrestre, maritime ou aérien ainsi que la manutention portuaire des marchandises dangereuses ou polluantes régis par :

a) La réglementation relative au transport de marchandises dangereuses par voie de chemin de fer et l'appendice C " Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID) " de la convention relative aux transports internationaux ferroviaires ;

b) *La réglementation relative au transport de marchandises dangereuses par route et l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR) ;*

c) *La réglementation relative au transport des marchandises dangereuses par voie de navigation intérieure et l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voie de navigation intérieure (ADN) ;*

d) *La réglementation relative à la sécurité des navires et le chapitre VII de la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), faite à Londres le 1<sup>er</sup> novembre 1974, relatif au transport de marchandises dangereuses ;*

e) *La réglementation relative au transport et à la manutention des marchandises dangereuses dans les ports maritimes et la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, faite à Londres le 2 novembre 1973, telle que modifiée par le protocole du 17 février 1978, et en particulier ses annexes I, II et III ;*

f) *La réglementation relative aux conditions d'utilisation des aéronefs civils en aviation générale et l'annexe III au règlement modifié (CEE) n° 3922/91 du Conseil relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile ;*

g) *La réglementation relative aux conditions techniques d'exploitation d'hélicoptères par une entreprise de transport aérien public (dit OPS 3) ;*

9° *L'exploitation d'installations soumises à autorisation en vertu de la directive 84/360/CEE du Conseil du 28 juin 1984 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles pour ce qui concerne le rejet dans l'air d'une quelconque des substances polluantes couvertes par cette directive ;*

10° *L'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés soumise à agrément au titre des articles L. 515-13 ou L. 532-3 ;*

11° *La mise sur le marché et la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement soumise à autorisation au titre des articles L. 533-3, L. 533-5, L. 533-6 ou du règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés ;*

12° *Les opérations liées aux mouvements transfrontaliers de déchets à l'entrée et à la sortie de l'Union européenne régies par les articles L. 541-40 à L. 541-42-2 et par les dispositions du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets sous réserve des dispositions transitoires prévues en son article 62 ;*

13° *L'exploitation des sites de stockage géologique de dioxyde de carbone conformément à la section 6 du chapitre IX du titre II du livre II ;*

14° *Le transport par canalisation de gaz naturel, d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés, ou de produits chimiques. »*

Les obligations de prévention figurent aux articles L. 162-3 à L. 162-5 du code de l'environnement.

Elles prévoient notamment une obligation pour l'exploitant :

- en cas de menace imminente de dommage, de prendre sans délai et à ses frais des mesures de prévention afin d'en empêcher la réalisation ou d'en limiter les effets (article L. 162-3) ;

- en cas de dommage, d'en informer sans délai l'autorité administrative et de prendre sans délai et à ses frais des mesures visant à mettre fin à ses causes, à prévenir ou à limiter son aggravation ainsi que son incidence sur la santé humaine et sur les services écologiques (article L. 162-4).

Les obligations de réparation figurent aux articles L. 162-6 à L. 162-12 du code de l'environnement.

L'autorité administrative approuve l'évaluation de la nature et des conséquences du dommage (article L. 162-6) et prescrit les mesures de réparation soumises par l'exploitant (articles L. 162-7 et 162-11).

Ces mesures consistent en :

- la suppression de tout risque d'atteinte grave à la santé humaine en tenant compte de l'usage du site endommagé existant ou prévu au moment du dommage, en envisageant la possibilité d'une réparation du sol par régénération naturelle, en cas de contamination des sols résultant de l'introduction directe ou indirecte, en surface ou dans le sol, de substances, mélanges, organismes ou micro-organismes (article L. 162-8) ;

- le rétablissement des ressources naturelles et de leurs services écologiques dans leur état initial et en l'élimination de tout risque d'atteinte grave à la santé humaine en cas de dommages affectant gravement l'état des eaux le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'espèces, de leurs habitats ou de leurs sites de reproduction et aires de repos (article L. 162-9).

L'article appliquerait les dispositions précitées aux « *activités régies par le code minier* », sur le même modèle de ce qui est actuellement prévu pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Cela signifierait que les dommages causés à l'environnement par ces activités devraient être prévenus ou réparés, y compris en l'absence de faute ou de négligence de l'exploitant, selon les modalités définies par le titre ; le lien de causalité entre l'activité et le dommage serait établi par l'autorité administrative compétente qui pourraient demander à l'exploitant les évaluations et les informations nécessaires.

**B.** Le rapporteur relève que le dispositif ne figure pas dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>1</sup>.

Si le CNTE s'est félicité de la « *possibilité de rechercher la responsabilité de l'entreprise mère au sein d'un groupe* » et a souligné l'intérêt d'une « *réflexion sur la définition de la notion de dommage minier* », il ne s'est donc pas prononcé sur l'application aux activités minières de la responsabilité environnementale visée à l'article L. 162-1 du code de l'environnement.

**C.** Pour le rapporteur, le dispositif proposé appelle plusieurs commentaires :

- tout d'abord, **il est pour partie satisfait par le droit existant**, puisque les activités liées à la gestion des déchets de l'industrie extractive, à l'exploitation des sites de stockage géologique de dioxyde de carbone ou de transport par canalisation du gaz naturel, d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés ou de produits chimiques sont déjà prévues par l'article R. 162-1 du code de l'environnement ;

- en outre, **le dispositif irait au-delà de ce qui est prévu par le droit de l'Union européenne**, puisque les activités minières dans leur globalité ne sont pas visées par l'annexe III de la directive précitée du 21 avril 2004, qui en détermine le champ d'application ;

- par ailleurs, **il s'appliquerait à l'ensemble des activités minières** - sans distinction selon la nature de l'activité ou du gîte - **alors que les activités professionnelles qui en relèvent actuellement sont précisément définies par un décret en Conseil d'État** ;

- enfin, **aucun délai d'entrée en vigueur n'est prévu**, alors qu'un souci de sécurité juridique plaide pour une application aux dommages réalisés à compter de la publication de la loi.

**D.** Au total, le rapporteur a présenté à la commission un amendement (COM-243) visant à ajuster le dispositif pour :

- prévoir la détermination des activités minières concernées par une liste définie par un décret en Conseil d'État ;

- appliquer les nouvelles règles aux dommages intervenus à compter de la publication de la loi.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement d'adopter l'article ainsi modifié.

---

<sup>1</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

*Article 20 septies (délégué)*

**Accompagnement des demandes d'autorisation et de travaux de recherches ou d'exploitation relatives aux gîtes géothermiques d'un mémoire précisant les mesures déjà mises en œuvre ou celles envisagées pour connaître la géologie du sous-sol**

Cet article vise à accompagner les demandes d'autorisation de travaux de recherches ou d'exploitation relatives aux gîtes géothermiques d'un mémoire précisant les mesures mises en œuvre ou celles envisagées pour connaître la géologie du sous-sol et limiter le risque de sismicité.

**La commission a adopté un amendement, présenté par le rapporteur Daniel Gremillet, destiné à consolider le dispositif en :**

**- permettant à l'autorité administrative de demander la production d'un mémoire et sa transmission s'agissant des gîtes géothermiques pour lesquels une autorisation de recherches ou d'exploitation a déjà été accordée avant la date d'entrée en vigueur de la loi « Climat-Résilience » ;**

**- procédant à quelques ajustements rédactionnels.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Un droit applicable aux gîtes géothermiques introduit en 1977 et rénové en 2018, qui ne prend pas pleinement en compte le risque de sismicité afférent à ce type d'activité**

**A. Si les activités géothermiques ont été intégrées dans le code minier dès les années 1970<sup>1</sup>, leur régime juridique a récemment évolué.**

**En effet, la loi « ESSOC »<sup>2</sup>, du 10 août 2018, a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre toute mesure réformant les dispositions législatives du code minier relatives à l'octroi et à la prolongation des titres d'exploration et d'exploitation de gîtes géothermiques, « afin d'établir, d'une part, un régime simplifié adapté aux projets en situation géologique connue et ne nécessitant qu'une phase d'exploration limitée et, d'autre part, un régime plus complet pour les autres projets, sans que la distinction entre ces deux régimes soit fondée sur la température du gîte ».**

<sup>1</sup> Loi n°77-629 du 16 juin 1977 complétant et modifiant le code minier (Article 23).

<sup>2</sup> Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) (Article 67).



Sur ce fondement, a été prise l'ordonnance n° 2019-784 du 24 juillet 2019<sup>1</sup>, qui a réformé les dispositions du code minier relatives à l'octroi et à la prolongation des titres de géothermie.

**B.** En l'état actuel du droit, les activités géothermiques relèvent soit du régime légal des mines, soit de celui des carrières.

En effet, l'article L. 112-1 du code minier dispose que « relèvent du régime légal des mines les gîtes renfermés dans le sein de la terre dont on peut extraire ou avec lesquels on peut échanger de l'énergie sous forme thermique, notamment par conduction ou par l'intermédiaire des eaux chaudes et des vapeurs souterraines qu'ils contiennent, dits " gîtes géothermiques " ».

Toutefois :

- ne relèvent pas du régime légal des mines, certaines « activités ou installations de géothermie utilisant les échanges d'énergie thermique avec le sous-sol », définies par décret en Conseil d'État<sup>2</sup> (article L. 112-1 du code minier) ;

- peuvent déroger à certaines dispositions prévues par le code minier les « activités géothermiques de minime importance » (article L. 112-2 du même code).

**C.** Plus spécifiquement, le code minier ne comporte qu'une occurrence à des études préalables aux activités géothermiques : en effet, seul l'article L. 164-1-1 du code minier fait référence aux obligations d'assurance applicables aux professionnels intervenant dans l'ouverture des travaux d'exploitation de gîtes géothermiques de minime importance pour l'étude de faisabilité au regard du contexte géologique de la zone d'implantation ou pour la conception et la réalisation des forages.

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - L'accompagnement des demandes d'autorisation d'ouverture de travaux de recherche ou d'exploitation de la production d'un mémoire relatif à la géologie du sous-sol, dans le cas des activités géothermiques**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du rapporteur Damien Adam et du Gouvernement, un amendement, présenté par Vincent Thiébaud, et sous-amendé par Bruno Millienne.

Cet amendement prévoit que les demandes d'autorisation d'ouverture de travaux de recherches ou d'exploitation soient accompagnées d'un mémoire précisant les mesures déjà mises en œuvre ou celles envisagées « pour connaître la géologie du sous-sol impacté par les travaux et comprendre les phénomènes naturels, notamment sismiques, susceptibles d'être

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2019-784 du 24 juillet 2019 modifiant les dispositions du code minier relatives à l'octroi et à la prolongation des titres d'exploration et d'exploitation des gîtes géothermiques.

<sup>2</sup> Puits canadien, géostructures thermiques, échangeurs thermiques.

*activés par les travaux, afin de minimiser leur probabilité, leur intensité ainsi que les risques de réapparition ».*

La réactualisation de ce mémoire et sa transmission peuvent être demandées par l'autorité administrative ; il y est procédé de droit au plus tard trois ans après le démarrage effectif des travaux et au moment de la déclaration de travaux.

**III. La position de la commission – Un dispositif utile, qui mériterait cependant d'être étendu aux activités géothermiques auxquelles une autorisation d'ouverture de travaux de recherches ou d'exploitation a déjà été accordée**

**A.** Le rapporteur relève que le dispositif ne figure pas dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>1</sup>.

Ainsi que l'illustrent les débats conduits à l'Assemblée nationale, la disposition fait directement référence à la survenue récente d'un séisme à Reichstett et à Videnheim, en Alsace.

**B.** Le rapporteur observe également que le dispositif proposé est perfectible sur le plan formel :

- les gîtes géothermiques visés ne sont pas précisés, de sorte que même ceux de minime importance pourraient être inclus ;

- aucun visa n'est prévu à l'article L. 161-2 du code minier, qui prévoit les règles générales des activités extractives ;

- aucun délai d'entrée en vigueur n'est mentionnée, laissant irrésolue son application aux autorisations nouvelles ou en cours.

Interrogé sur ce dernier point par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué que « cette disposition s'appliquera de fait aux demandes déposées après l'entrée en vigueur de la présente loi mais l'intention de l'amendement, partagée par le Gouvernement [...] est bien que la disposition prévoyant un rapport trois ans après la mise en exploitation, et au moment de la fin des travaux, s'applique aussi aux travaux déjà autorisés », précisant que « cela est nécessaire pour tirer efficacement le retour d'expérience des événements sismiques survenus en Alsace ».

**D.** Aussi le rapporteur a-t-il proposé un amendement (COM-243) visant à consolider le dispositif en :

- permettant à l'autorité administrative de demander la production d'un mémoire et sa transmission s'agissant des gîtes géothermiques pour

---

<sup>1</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

lesquels une autorisation de recherches ou d'exploitation a déjà été accordée avant la date d'entrée en vigueur de la loi « Climat-Résilience » ;

**- procédant à quelques ajustements rédactionnels.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 20 octies (avis)*

**Codification de l'objet de la police des mines  
et de son exercice par l'État et les inspecteurs de l'environnement**

Cet article vise à codifier l'objet de la police des mines et son exercice par l'État et les inspecteurs de l'environnement.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté un amendement visant à conserver une précision rédactionnelle.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

Introduit en séance publique par un amendement du député Xavier Paluszkiwicz, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur Damien Adam et du Gouvernement, l'article vise à préciser les modalités d'application de la police des mines.

À cette fin, il prévoit que l'État exerce une police des mines ayant pour objet « *de contrôler et d'inspecter les activités de recherches et d'exploitation ainsi que de prévenir et de faire cesser les dommages et les nuisances qui leur sont imputables, d'assurer la bonne exploitation du gisement* ».

Il lui incombe en particulier faire respecter les exigences liées à la protection des intérêts notamment environnementaux, mentionnés à l'article L. 161-1 du code minier, ainsi que les obligations de garanties financières, prévues à l'article L. 161-2 du même code.

Pour ce faire, l'autorité administrative peut s'appuyer sur les inspecteurs de l'environnement, commissionnés et assermentés à cet effet, en application de l'article L. 172-1 du code de l'environnement.

**Le rapporteur relève que le dispositif figure bien dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>1</sup>.**

Si le CNTE n'a émis aucune observation sur la recodification de la police des mines, il a rappelé la nécessité de déployer des effectifs : aussi a-t-il salué « *l'expertise propre aux agents chargés du contrôle des mines et des installations classées et demande que soient préservées ces compétences et missions par des effectifs en nombre suffisant avec les garanties d'indépendance liées à leur statut ; de même pour les effectifs de l'ONF et des réserves naturelles* ».

<sup>1</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

**Le rapporteur observe que la définition de l'objet de la police des mines reprend celle existante**, puisque l'article L. 171-1 du code minier dispose que *« la police des mines a pour objet de prévenir et de faire cesser les dommages et les nuisances imputables aux activités de recherches et d'exploitation des mines et spécialement de faire respecter les contraintes et les obligations énoncées dans des décrets pris pour préserver les intérêts mentionnés à l'article L. 161-1 ainsi que les obligations mentionnées à l'article L. 161-2 et par les textes pris pour leur application. »*

**Il constate que l'attribution à l'État et aux inspecteurs de l'environnement de l'exercice de la police des mines existe également**, puisque l'article L. 511-1 du code minier dispose qu' : *« outre les officiers et agents de police judiciaire agissant conformément au code de procédure pénale, sont habilités à constater les infractions aux dispositions législatives du présent code ainsi qu'aux dispositions prévues par les textes pris pour leur application les chefs des services régionaux déconcentrés chargés des mines ainsi que les ingénieurs ou les techniciens placés sous leur autorité qu'ils habilitent à cet effet dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État et les inspecteurs de l'environnement sur le seul territoire du Parc amazonien de Guyane, après habilitation expresse du procureur de la République de Cayenne ».*

**Surtout, le rapporteur observe que l'article supprime une référence utile aux « textes pris pour l'application » des dispositions du code minier, dans la définition des objectifs de la police des mines.**

**Le rapporteur a présenté un amendement (COM-1885) tendant à conserver cette précision rédactionnelle.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 20 nonies (non modifié) (avis)*

**Transfert d'équipements de surveillance et de prévention des risques de l'État vers le nouvel explorateur ou exploitant, ainsi que des responsabilités liées**

Cet article vise à permettre le transfert d'équipements de surveillance et de prévention des risques de l'État vers le nouvel explorateur ou exploitant, ainsi que des responsabilités liées.

**Sur la proposition du rapporteur Daniel Gremillet, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

Introduit en séance publique par un amendement présenté par le député Xavier Paluszkiwicz et les membres du groupe La République en marche, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur Damien Adam et du Gouvernement, l'article prévoit une possibilité de transfert des équipements de surveillance et de prévention des risques de l'État vers le nouvel explorateur ou exploitant, ainsi que des responsabilités liées.

Le dispositif dispose ainsi que le nouvel explorateur ou exploitant peut demander un tel transfert dans sa demande d'autorisation d'ouverture de travaux de recherches ou d'exploitation. Il précise que l'autorité administrative ne peut l'autoriser que s'il permet la surveillance et la prévention de l'ensemble des risques sur une zone géographiquement cohérente.

Dans ce cas, le demandeur reprend l'ensemble des responsabilités dévolues à l'État sur l'ensemble de la zone considérée.

**Le rapporteur relève que le dispositif ne figurait pas en tant que tel dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>1</sup>.**

En effet, cet avant-projet de loi prévoyait simplement une habilitation à légiférer par ordonnance « pour permettre le transfert à un nouvel explorateur ou exploitant d'obligations revenant à l'État au titre d'une exploitation ancienne ».

Le CNTE n'a pas émis d'avis spécifique sur ce point.

**Le rapporteur constate que le dispositif introduit une dérogation à l'article L. 174-2 du code minier, qui dispose que « la fin de la validité du titre minier emporte transfert à l'État de la surveillance et de la prévention des risques**

---

<sup>1</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

*mentionnés à l'article L. 174-1, sous réserve que les déclarations prévues aux articles L. 163-1 à L. 163-3 aient été faites et qu'il ait été donné acte des mesures réalisées », étant précisé que « ce transfert n'intervient toutefois qu'après que l'explorateur ou l'exploitant a transmis à l'État les équipements, les études et toutes les données nécessaires à l'accomplissement des missions de surveillance et de prévention et qu'après le versement par l'exploitant d'une somme correspondant au coût estimé des dix premières années de la surveillance et de la prévention des risques et du fonctionnement des équipements ».*

**Le rapporteur s'interroge sur la définition de « l'ensemble des risques » et de « zones géographiquement cohérentes », qui pourrait limiter en pratique l'application de ce dispositif.**

**Pour autant, il l'accueille favorablement dès lors que sa mise en œuvre est à l'initiative du nouvel explorateur ou exploitant, observant qu'il pourrait faciliter les projets de reprises de sites miniers.**

**Sur la proposition du rapporteur, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

*Article 20 decies (délégué)*

**Octroi aux auxiliaires de police judiciaire de pouvoirs en termes de contrôles, de vérification ou de relevés d'identités, dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane**

Cet article tend, en Guyane, à confier aux auxiliaires de police judiciaire, des pouvoirs en termes de contrôles, de vérifications et de relevés d'identité, dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal et sous le contrôle du Procureur de la République.

**La commission a adopté un amendement, présenté par le rapporteur Daniel Gremillet, clarifiant les infractions pénales visées par le dispositif, en les ciblant sur les :**

**- infractions en matière d'exploitation de mine ou de détention de substance concessible sans titre ou autorisation, mentionnées au 1° du I bis des articles L. 512-1 et L. 512-2 du présent code ;**

**- infractions en matière de détention ou de transport de mercure, de tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe sans récépissé de déclaration, mentionnées aux 2° et 3° du I bis de l'article L. 512-1 et L. 512-2 ;**

**- infractions en matière d'export, de détention ou de transport d'or natif sans déclaration ou justificatif, mentionnées aux 1° et 2° de l'article L. 414-1 du code des douanes ;**

**- infractions en matière de chargement, de déchargement ou de transbordement d'un bateau, d'un engin flottant ou d'un matériel flottant, dans le cadre d'une activité d'orpaillage illégale, mentionnées à l'article L. 621-8-3 du présent code.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Une possibilité de confier à des agents de police judiciaire et à des agents de police judiciaire adjoints la réalisation de contrôles d'identité ou de visites de véhicules existant en droit pénal, mais non dans le cadre du dispositif Harpie de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane**

**A. Depuis 2008, le dispositif Harpie, placé sous l'autorité conjointe du préfet et du procureur de la République, a pour objet de lutter contre l'orpaillage illégal en Guyane.**



**Les opérations de police conduites dans ce cadre sont confiées à des officiers de police judiciaire.**

**B. La loi de « Programmation de la justice » du 23 mars 2019<sup>1</sup>, a ouvert la possibilité pour le procureur de la République de confier à des agents de police judiciaire et à des agents de police judiciaire adjoints, placés sous la responsabilité d'officiers de police judiciaire, la réalisation de contrôle d'identités ou de visites de véhicules (article L. 78-2-2 du code pénal).**

**Cette possibilité n'est pas applicable à la lutte contre l'orpillage illégal en Guyane.**

**II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - La reconnaissance de la possibilité de confier à des agents de police judiciaire et à des agents de police judiciaire adjoints certaines missions dans le cadre du dispositif Harpie de lutte contre l'orpillage illégal en Guyane**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. Lénaïck Adam, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur Damien Adam et du Gouvernement.

Le dispositif prévoit que les officiers de police judiciaire et, sous leur responsabilité, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints, sur réquisitions écrites du Procureur de la République de Cayenne, pour une période ne pouvant excéder 24 heures renouvelables, sur décision expresse et motivée, peuvent procéder à :

- des contrôles d'identité aux fins de recherche d'infraction en matière (I) :

- d'exploitation de mines sans titre (articles L. 512-1 et L. 512-2 du code minier) ;
- de détention de mercure, de concasseurs et de corps de pompes (article L. 512-2 du même) ;
- de détention et de transport d'or natif (article L. 414-1 du code des douanes) ;
- de transbordement de marchandises et de circulation fluviale (article L. 621-8-3 du même code).

- la visite de véhicules et d'embarcations (II) ;

- l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ou du contenu des véhicules et des embarcations (III) ;

- la visite des navires présents en mer territoriale (IV).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (article 49).

Plusieurs conditions sont précisées :

- les véhicules peuvent être immobilisés « *le temps strictement nécessaire à la visite* » et les embarcations « *dans la limite de douze heures* » ;

- la visite du véhicule se déroule en présence du conducteur, du propriétaire, d'une personne requise voire sans personne extérieure « *si la visite comporte des risques pour la sécurité des personnes et des biens* » tandis que la visite de l'embarcation se déroule en présence du capitaine ou de son représentant, la personne exerçant de droit ou de fait le commandement ou à la garde de l'embarcation étant considérée comme le capitaine ;

- la visite de véhicules ou de locaux spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence ne peut être faite que conformément aux dispositions relatives aux perquisitions et visites domiciliaires ;

- le fait que ces opérations révèlent des infractions autres que celles prévues dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullités des procédures incidentes.

### **III. La position de la commission – Un dispositif pertinent pour lutter contre l'orpaillage illégal en Guyane devant toutefois être sécurisé sur le plan rédactionnel**

**A. Le rapporteur relève que le dispositif figure bien dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>1</sup>.**

En outre, il retient de cet avis l'intérêt du CNTE pour les mesures afférentes au « *renforcement de la lutte contre l'orpaillage illégal* ».

**B. Comme pour les articles 20 *ter* et 20 *quater*, le rapporteur relève que l'article 20 *decies* inscrit directement dans la loi certaines dispositions prévues par l'habilitation à légiférer par ordonnance mentionnée à l'article 21.**

En effet, le c du 4° du I de l'article 21 autorise le Gouvernement à « *adopter des mesures destinées à mieux encadrer l'activité minière en matière d'or en [...] renforçant et adaptant le dispositif pénal de répression de l'orpaillage illégal en Guyane, notamment les modalités de contrôles d'identité, des visites et des fouilles de véhicules et des embarcations ainsi que le périmètre des infractions autorisant le report de la garde à vue et de la rétention douanière* ».

---

<sup>1</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

**C. Le rapporteur relève que le dispositif proposé est calqué sur celui prévu à l'article 78-2-2 du code pénal, institué par la loi de « Programmation de la justice » du 23 mars 2019<sup>1</sup>, applicable aux :**

- actes de terrorisme mentionnés (articles 421-1 à 421-6 du code pénal) ;

- infractions en matière de prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs (articles L. 1333-9, L. 1333-11, L. 1333-13-3, L. 1333-13-4, L. 1333-13-5, L. 2339-14, L. 2339-15, L. 2341-1, L. 2341-2, L. 2341-4, L. 2342-59 et L. 2342-60 du code de la défense) ;

- infractions en matière d'armes (article 222-54 du code pénal et article L. 317-8 du code de la sécurité intérieure) ;

- infractions en matière d'explosifs (article 322-11-1 du code pénal et article L. 2353-4 du code de la défense) ;

- infractions de vol mentionnées (articles 311-3 à 311-11 du code pénal) ;

- infractions de recel mentionnées (articles 321-1 et 321-2 du même code) ;

- faits de trafic de stupéfiants (articles 222-34 à 222-38 même code).

**D. Le rapporteur constate que le dispositif présente quelques ambiguïtés rédactionnelles.**

Tout d'abord, **certaines infractions sont manquantes** : la détention de substance concessible (alinéa 3), le transport de mercure (alinéa 4), l'export d'or (alinéa 5), le chargement ou déchargement de bateau (alinéa 6).

De plusieurs, **plusieurs visas relatifs à ces infractions sont imprécis** : « mentionnées au 1<sup>o</sup> du I bis des articles L. 512-1 et L. 512-2 » (alinéa 3), « mentionnées au 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> du I bis des articles L. 512-1 et L. 512-2 » (alinéa 4), « mentionnées au 2<sup>o</sup> de l'article L. 414-1 » (alinéa 5) et « mentionnées au premier alinéa de l'article L. 621-8-3 » (alinéa 6).

Sollicité par le rapporteur, le Gouvernement a rappelé l'intérêt de ce dispositif qui permet « de faire entrer dans le champ des contrôles d'identités, des visites de véhicules et d'embarcations ainsi que des fouilles de bagages, prévus par le code pénal, l'ensemble des infractions en lien avec l'orpaillage », ajoutant que ce dispositif « procède d'une clarification des objectifs du contrôle puisqu'à l'heure actuelle, les réquisitions du contrôle visent les trafics de stupéfiants et d'armes ».

Il a souligné que le dispositif proposé n'est pas inédit puisqu'il consiste en « une transposition et une adaptation de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale au contexte de la lutte contre l'orpaillage illégal ».

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (Article 49).

Il a justifié le fait de le réserver à la Guyane car « *ces nouveaux pouvoirs des auxiliaires de police judiciaire en termes de contrôles, de vérifications et de relevés d'identité ne seront utilisés que dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal, sous le contrôle du Procureur de la République* ».

S'agissant en revanche de la définition des infractions, **il a admis la nécessité de procéder à une « amélioration du texte adopté par les députés ».**

**E.** Dans ce contexte, **le rapporteur a proposé à la commission un amendement (COM-244) clarifiant les infractions pénales visées par le dispositif, en les ciblant sur les :**

**- infractions en matière d'exploitation de mine ou de détention de substance concessible sans titre ou autorisation**, mentionnées au 1° du I *bis* des articles L. 512-1 et L. 512-2 du présent code ;

**- infractions en matière de détention ou de transport de mercure, de tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe sans récépissé de déclaration**, mentionnées aux 2° et 3° du I *bis* des articles L. 512-1 et L. 512-2 ;

**- infractions en matière d'export, de détention ou de transport d'or natif sans déclaration ou justificatif**, mentionnées aux 1° et 2° de l'article 414-1 du code des douanes ;

**- infractions en matière de chargement, de déchargement ou de transbordement d'un bateau, d'un engin flottant ou d'un matériel flottant, dans le cadre d'une activité d'orpaillage illégale**, mentionnées à l'article L. 621-8-3 du présent code.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 20 undecies (délégué)*

**Institution d'un registre destiné à enregistrer, en Guyane, la production et le transfert de l'or sous toutes ses formes**

Cet article vise à instituer un registre destiné à enregistrer, en Guyane, la production et le transfert de l'or sous toutes ses formes.

**La commission a adopté un amendement, présenté par le rapporteur Daniel Gremillet, précisant les modalités de mise en œuvre de cet article, qui sera appliqué ainsi :**

- **uniquement à la Guyane, à l'exclusion de Mayotte, où n'existe aucune mine d'or ;**
- **aux explorateurs et exploitants de mines d'or ;**
- **aux transferts d'or entre les infrastructures d'un même site minier ou entre plusieurs sites miniers.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle – Des obligations de traçabilités, nationales et européennes, ne prévoyant pas l'exigence d'un registre d'or**

**A.** Depuis la loi de « Répression des crimes et délits contre les biens » du 22 juillet 1992<sup>1</sup>, les professionnels doivent tenir un registre des objets, notamment précieux, acquis ou détenus en vue de la vente ou de l'échange (article 321-7 du code pénal).

**B.** Plus récemment, la loi « Consommation » du 17 mars 2014<sup>2</sup>, telle que modifiée par l'ordonnance du 14 mars 2016<sup>3</sup>, a institué plusieurs obligations s'agissant des métaux précieux, notamment de l'or :

- une transparence dans l'établissement des prix par les professionnels (article L. 224-96 du code de la consommation) ;
- l'exigence d'un contrat écrit entre le professionnel et le consommateur (articles L. 224-97 et L. 224-98 du même code) ;
- un droit de rétraction dans un délai de 20 heures par le consommateur (article L. 224-99 du même code).

<sup>1</sup> Loi n° 92-685 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les biens (article unique).

<sup>2</sup> Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation (article 24).

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation.

**C. Si des obligations existent à l'échelle nationale, il en est de même à celle européenne : en application d'un règlement européen du 17 mai 2017<sup>1</sup>, les États-membres doivent instituer un « système de diligence », par lequel les entreprises doivent s'assurer de la provenance de certains minerais : l'or, le l'étain, le tungstène, le tantale. Sont exclues les zones de conflit ou à haut risque.**

**D. Quoique des obligations de traçabilité existent donc, en droit national comme européen, aucun registre d'or n'est nécessaire en Guyane.**

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - L'institution d'un registre destiné à enregistrer la production et le transfert d'or, sous toutes ses formes, en Guyane**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le député Gabriel Serville, et sous-amendé par le rapporteur Damien Adam, ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement.

Cet article prévoit qu'en Guyane, les explorateurs et les exploitants tiennent à jour un registre destiné à enregistrer la production et les transferts d'or sous toutes ses formes, dont les modalités d'application sont précisées par un décret en Conseil d'État.

## **III. La position de la commission - Un dispositif intéressant pour renforcer la traçabilité de l'or et, partant, lutter contre l'orpaillage illégal en Guyane**

**A. Le rapporteur relève que le dispositif figure bien dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>2</sup>.**

Par ailleurs, il observe que, dans cet avis, le CNTE a demandé « des propositions sur la traçabilité du minerai issu des exploitations minières, afin d'endiguer le commerce de minerais illégaux », estimant notamment « que l'obligation de traçabilité de la mine au métal ne peut que favoriser les exploitants miniers légaux et endiguer l'exploitation illégale, en particulier si elle se fait au niveau des fonderies et affineries ».

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque.

<sup>2</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

**B. Le rapporteur constate que l'article 20 *undecies* inscrit directement dans la loi certaines dispositions prévues par l'habilitation à légiférer par ordonnance mentionnée à l'article 21.**

En effet, le b) du 4° du I de l'article 21 autorise le Gouvernement à « adopter des mesures destinées à mieux encadrer l'activité minière en matière d'or en [...] rendant obligatoire, pour les titulaires des titres et autorisations, la tenue d'un registre des productions et des expéditions et, de manière générale, en révisant les obligations auxquelles sont tenus les opérateurs en matière de traçabilité de l'or ainsi qu'en matière de traçabilité de l'étain, du tungstène et du tantale ».

**C. Le rapporteur souligne que la disposition prévue à l'article 20 *undecies* diffère sur deux points de celle envisagée à l'article 21 :**

- d'une part, son application est limitée à la Guyane, alors que l'habilitation à légiférer par ordonnance ne prévoit pas une telle restriction ;

- d'autre part, son champ est limité à l'or, au contraire de l'habilitation à légiférer par ordonnance qui vise également l'étain, le tungstène et le tantale.

**D. Interrogé par le rapporteur, le Gouvernement a précisé le champ de ce dispositif :**

- la limitation du dispositif à l'or et à la Guyane s'explique par le fait que seul ce minerai et seul ce territoire font l'objet d'activité illégale sur le territoire national ;

- les explorateurs et exploitants font référence à ceux de mines d'or ;

- les opérations de transfert concerneraient les transferts entre les infrastructures d'un même site minier ou entre plusieurs sites miniers ;

- les formes de l'or viseraient le minerai brut ou l'or produit avant ou après affinage.

**Aucun délai d'application n'est prévu pour l'entrée en vigueur du dispositif**, de sorte qu'il serait applicable dès la publication du décret en Conseil d'État.

**E. Afin de conforter le dispositif proposé, le rapporteur a souhaité proposer un amendement (COM-245) l'appliquant :**

- **uniquement à la Guyane, à l'exclusion de Mayotte**, où n'existe aucune mine d'or ;

- **aux explorateurs et exploitants de mines d'or ;**

- **aux transferts entre les infrastructures d'un même site minier ou entre plusieurs sites miniers.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 20 duodecimes (nouveau) (délégué)*

**Recodification de l'obligation, pour les exploitants de concessions d'hydrocarbures, de présenter un dossier de reconversion de ces concessions, cinq ans avant leur fin**

Introduit par un amendement du rapporteur Daniel Gremillet, l'article procède à la recodification de l'obligation, pour les exploitants de concessions d'hydrocarbures, de présenter un dossier de reconversion de ces concessions, cinq ans avant leur fin.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

**Dans le cadre de la loi « Hydrocarbures » du 30 décembre 2017<sup>1</sup> a été adopté le principe selon lequel l'exploitant d'une concession d'hydrocarbures doit présenter un dossier de reconversion du site.**

L'article L. 132-12-1 du code minier dispose ainsi que « *cinq ans avant la fin de sa concession et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, l'exploitant remet à l'autorité administrative un dossier présentant le potentiel de reconversion de ses installations ou de leur site d'implantation pour d'autres usages du sous-sol, notamment la géothermie, ou pour d'autres activités économiques, en particulier l'implantation d'énergies renouvelables.* ».

Sur ce fondement a été pris le décret n° 2018-511 du 26 juin 2018 qui a précisé les modalités d'application de cet article, visant les « *concessions de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux* ».

**Ce dispositif a été codifié à un emplacement erroné dans le code minier**, ce qui ne facilite pas son application.

Or, ainsi que l'a précisé le Gouvernement au rapporteur, « *il ressort clairement de l'intention du législateur que cet article ne concerne que les exploitants d'une concession d'hydrocarbures* », précisant que « *les possibilités de reconversion prévues par cet article sont le corollaire de la fin progressive des activités relatives aux hydrocarbures* ».

Le rapporteur partage cette analyse puisqu'il relève que le rapporteur pour la commission des affaires économiques du Sénat de la loi « Hydrocarbures », Elisabeth Lamure, avait précisé que « *cet article vise à*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement (article 4).



*anticiper la reconversion des installations et des sites qui seront affectés par l'interdiction de l'exploitation des hydrocarbures »<sup>1</sup>.*

**Aussi a-t-il présenté un amendement (COM-246) visant à procéder à cette recodification** ; son adoption autorise en conséquence la suppression de l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue sur ce point au g) du 5° du I de l'article 21.

Cette modification présente donc un lien direct avec les dispositions initiales du projet de loi relatives à la réforme du code minier.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> *Rapport d'Élisabeth Lamure, fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, n° 42 (2017-2018), p. 32.*

*Article 20 terdecies (nouveau) (délégué)*

**Modification du niveau ou de la répartition  
de certaines redevances minières**

Introduit par un amendement du rapporteur Daniel Gremillet, l'article vise à modifier le niveau ou la répartition de certaines redevances minières, dans la perspective de la réforme de la fiscalité applicable aux industries extractives, envisagée dans le cadre du projet de loi de finances initiale (PJLFI) pour 2022.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

**La réforme du code minier pourrait être complétée par une évolution de la fiscalité applicable aux industries extractives**, dans le cadre du projet de loi de finances initiale (PJLFI) pour 2022.

Actuellement, le projet de loi « Climat-Résilience » se limite sur ces enjeux à l'habilitation à légiférer par ordonnance relative à la redevance tréfoncière, mentionnée au h) du 3° du I de l'article 21.

Or, au cours de ses auditions, **le rapporteur a constaté que la fiscalité afférente aux industries extractives présente deux difficultés :**

**- l'obsolescence de la répartition de la redevance communale des mines**, qui défavorise les communes où sont situés les sites d'extraction et de production ;

**- la faiblesse des redevances locales sur les grandes entreprises extractrices d'or**, dont le cours a pourtant beaucoup augmenté ces dernières années.

À titre d'illustration, l'Association des communes minières de France (ACOM France) lui a indiqué la nécessité de « *réviser les critères de répartition de la redevance communale des mines* » et de « *revaloriser le montant de la redevance des mines* ».

En l'état actuel du droit, **la redevance communale des mines**, mentionnée à l'article 1519 du code général des impôts, **est répartie en plusieurs fractions :**

**- pour les substances minérales autres que les hydrocarbures liquides ou gazeux**, la redevance est attribuée aux communes sur le territoire desquelles fonctionne l'exploitation (35 %), aux communes sur le

---

territoire desquelles les minerais sont extraits (10 %) et à un fonds national de répartition<sup>1</sup> (55 %) (article 312 de l'annexe 2 du CGI) ;

- **pour les autres hydrocarbures liquides ou gazeux**, cette redevance est répartie entre les communes sur le territoire desquelles fonctionne l'installation (17,5 %), les communes sur le territoire desquelles les minerais sont extraits (20 %), un fonds national de répartition (27,5 %) et les communes désignées par les conseils départementaux (30 %) (article 315 de l'annexe 2 du CGI).

ACOM France a précisé que « *la répartition actuelle avantage les communes où sont domiciliés les employés de la mine (3<sup>ème</sup> fraction) créant un déséquilibre au détriment des communes dont le sous-sol est exploité (et qui subissent les nuisances de l'exploitation)* », précisant que « *l'avantage accordé aux communes de la 3<sup>ème</sup> fraction n'a plus lieu d'être aujourd'hui, le nombre d'employés des mines ayant fortement diminué* ».

Aussi plaide-t-elle pour « *réajuster la répartition de la redevance pour une meilleure équité entre les communes, soit en réduisant le pourcentage reversé à la 3<sup>ème</sup> fraction au profit des 2 premières, soit en supprimant la 3<sup>ème</sup> fraction.* »

En outre, **le rapporteur constate que le montant de certaines redevances est faible par rapport aux cours des matières premières.**

À titre d'exemple, l'or – dont le cours s'établit à 50 000 euros par kilogramme – **est assujéti à :**

- **des redevances communales et départementales** (articles 1519 et 1597 du CGI), dont le montant est de 153,60 € par kilogramme d'or, dans le premier cas, et 25,02 €, dans le second ;

- **une taxe perçue par la collectivité de Guyane** (article 1599 quinquies B du CGI), qui s'élève à 1 % du cours moyen sans pouvoir être inférieure à 40 €, pour les petites et moyennes entreprises, et à 2 % de ce cours sans pouvoir être inférieure à 80 €, pour les grandes entreprises.

Dans ce contexte, **le rapporteur a présenté un amendement (COM-247), visant à :**

- **limiter à 40 % la fraction de la redevance sur les substances autres que les hydrocarbures liquides ou gazeux**, accordée aux communes où sont domiciliés les ouvriers et les salariés de l'entreprise minière ;

- **porter à 4 % le plafond de la taxe sur l'or perçue par la collectivité de Guyane** s'agissant des grandes entreprises.

L'amendement complète ainsi la révision des redevances minières, prévue par l'habilitation à légiférer par ordonnance mentionnée au h) du 2<sup>o</sup> du I de l'article 21.

---

<sup>1</sup> Le montant de la redevance attribué à ce fonds est ensuite réparti entre les communes où sont domiciliés les ouvriers et les salariés de l'entreprise minière.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

*Article 21 (délégué)*

**Habilitation à légiférer par ordonnance  
relative à la réforme du code minier**

Cet article vise à autoriser le Gouvernement à prendre une habilitation à légiférer par ordonnance pour modifier très largement le code minier, dont la réforme est attendue depuis plus de 10 ans.

**La commission a adopté 4 amendements proposés par le rapporteur Daniel Gremillet.**

**Le premier amendement vise à infléchir la méthode prévue par le Gouvernement, en :**

**- réduisant de 18 à 12 mois le délai d'habilitation et de 12 à 3 mois le délai de dépôt du projet de loi de ratification ;**

**- associant à l'élaboration des ordonnances les associations d'élus locaux ainsi que les représentants des professionnels et syndicats du secteur minier et des associations de protection de l'environnement ;**

**- prévoyant la présentation par le Gouvernement des ordonnances une fois mises en œuvre devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.**

Outre quelques ajustements rédactionnels, le deuxième amendement tend à sécuriser l'habilitation au regard des exigences constitutionnelles et conventionnelles, en :

**- excluant toute modification des lois organiques applicables à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française ;**

**- prévoyant le respect du traité de Washington du 1<sup>er</sup> décembre 1959 du protocole de Madrid du 4 octobre 1991.**

**Le troisième amendement supprime ou modifie 15 habilitations à légiférer par ordonnance satisfaites par le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale ou proposé par le rapporteur.**

**Les ordonnances satisfaites par les travaux issus de l'Assemblée nationale concernent :**

**- la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol (a du 1<sup>o</sup> du I) ;**

**- l'analyse environnementale, économique et sociale (c du 2<sup>o</sup> du I) ;**

**- la commission de suivi du projet minier (e du 2<sup>o</sup> du I) ;**

**- les garanties financières (h du 2<sup>o</sup> du I) ;**

**- le transfert d'équipements (i du 2<sup>o</sup> du I) ;**

**- la prise en charge des mesures d'arrêts de travaux (k du 2<sup>o</sup> du I) ;**

- l'application du contentieux de pleine juridiction (f du 2° du I) ;
- l'actualisation des infractions et des sanctions pénales, notamment en prévoyant l'aggravation de celles prévues pour l'exploitation de mines sans titres dans les espaces naturels protégés (i du 3° du I) ;
- l'obligation de la tenue d'un registre de production en matière de traçabilité de l'or (b du 4° du I) ;
- le renforcement et l'adaptation du dispositif pénal de répression de l'orpaillage illégal en Guyane (c du 4° du I).

Les ordonnances satisfaites par le rapporteur, qui les a inscrites « en dur » par de précédents amendements, sont :

- la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol (a du 1° du I) ;
- le registre national minier (b du 1° du I) ;
- la recodification du dossier de reconversion des concessions d'hydrocarbures (g du 1° du I).

Enfin, le dernier amendement encadre plusieurs habilitations à légiférer par ordonnance afin de :

- mentionner le principe de proportionnalité aux côtés de la nécessaire participation du public (b du 2° du I) ;
- faciliter la transition de sites d'extraction vers des sites de stockage (d du 3° du I) ;
- conserver les apports de la loi « ESSOC » de 2018 s'agissant des activités de géothermie (c du 3° du I) ;
- conserver les apports de la loi « ASAP » de 2020 s'agissant des activités de stockage (d du 3° du I) ;
- cibler la suppression de la redevance tréfoncière sur celle perçue par l'État (h du 3° du I) ;
- prévoir l'association du président du conseil régional de Guyane à l'élaboration du schéma départemental d'orientation minière (SDOM) (a du 4° du I) ;
- cibler l'exploitation des fonds marins sur les seuls granulats marins (f du 4° du I) ;
- maintenir deux principes dans la modification des dommages miniers : la possibilité pour l'explorateur ou l'exploitant minier de s'exonérer de sa responsabilité en cas de cause étrangère et l'obligation pour l'État de se porter garant de la réparation des dommages causés par l'activité minière en cas de disparition ou de défaillance du responsable (7° bis).

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Un code ancien, crucial pour la conduite des activités extractives, dont la réforme est attendue depuis dix ans**

**A. Puisant ses origines au XVIII<sup>e</sup> siècle, avec les lois de 1791 et 1810, et codifié au sortir de la Seconde Guerre mondiale, avec le décret du 16 août 1956, le droit minier est très ancien.**

À grands traits, les principaux apports de ces textes sont les suivants :

- la loi du 28 juillet 1791 sur les mines a affirmé le principe selon lequel les mines sont « *mises à la disposition de la nation* » ;

- la loi du 21 avril 1810 concernant les mines, les minières et les carrières a posé les fondements de notre droit actuel : la classification selon le régime légal des mines et de celui des carrières, la distinction de la propriété du sol et de celui de la mine, le système de la concession, le dispositif de la redevance tréfoncière<sup>1</sup>, le contrôle par l'État de l'exploration et de l'exploitation des ressources ;

- le décret du 16 août 1956<sup>2</sup> a institué le premier code minier.

**B. Ces dernières décennies, le droit minier a été enrichi, tant dans son champ que dans ses principes.**

En premier lieu, le champ du code minier a été étendu :

- sur le plan technologique, notamment aux granulats marins (1976)<sup>3</sup>, à la géothermie (1977)<sup>4</sup>, aux stockages souterrains (2003)<sup>5</sup> dont ceux de dioxyde de carbone (2010)<sup>6</sup> ;

- sur le plan géographique, en particulier aux départements d'outre-mer (1998)<sup>7</sup>.

En second lieu, ses principes ont évolué dans le sens d'une plus grande prise en compte du droit de l'environnement :

---

<sup>1</sup> Indemnisant le propriétaire du sol de la privation de la jouissance du sous-sol.

<sup>2</sup> Décret n° 56-838 du 16 août 1956 portant code minier.

<sup>3</sup> Loi n° 76-646 du 16 juillet 1976 relative à la prospection, à la recherche et à l'exploitation des substances minérales non visées à l'article 2 du code minier et contenues dans les fonds marins de domaine public métropolitain

<sup>4</sup> Loi n° 77-629 du 16 juin 1977 complétant et modifiant le code minier.

<sup>5</sup> Loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

<sup>6</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>7</sup> Loi n° 98-297 du 21 avril 1998 portant extension partielle et adaptation du code minier aux départements d'outre-mer.

- la loi du 4 janvier 1993 relative aux carrières<sup>1</sup> a soumis les carrières au cadre légal applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ;

- la loi du 16 juillet 1994 modifiant certaines dispositions du code minier<sup>2</sup> a affirmé la responsabilité de l'exploitant minier pour les dommages résultant de son activité ;

- la loi du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages<sup>3</sup> a affirmé la responsabilité de l'exploitant minier dans la gestion de l'après-mines.

**C. Si des réformes d'ampleur ont plus récemment été engagées, elles n'ont que partiellement abouti.**

Depuis 2010, la réforme du code minier est régulièrement évoquée, au point d'être devenue un véritable « *serpent de mer* ».

Certes, plusieurs textes majeurs ont bien pris :

- une ordonnance du 20 janvier 2011<sup>4</sup>, prise en application de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit<sup>5</sup>, a procédé à un exercice de recodification à droit constant ;

- la loi du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique<sup>6</sup> est venue prohiber cette technique appliquée aux gaz et huiles de schiste ;

- la loi du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche et à l'exploitation d'hydrocarbures<sup>7</sup> est venue interdire l'attribution de nouveaux permis de recherche d'énergies fossiles, prévoir l'extinction de concessions existantes après 2040 et conforter l'interdiction de l'exploration ou de l'exploitation des gaz et huiles de schiste.

---

<sup>1</sup> Loi n°93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières.

<sup>2</sup> Loi n°94-588 du 14 juillet 1994 modifiant certaines dispositions du code minier et l'article L. 711-12 du code du travail.

<sup>3</sup> Loi n°99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers à la fin de l'exploitation.

<sup>4</sup> Ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier.

<sup>5</sup> Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

<sup>6</sup> Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique.

<sup>7</sup> Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.



Par ailleurs, **de nombreux travaux prospectifs ont été conduits**<sup>1</sup>, un projet de loi<sup>2</sup> ayant été présenté et une proposition de loi<sup>3</sup> ayant été adoptée sous le précédent Gouvernement.

**Attendue par tous**, des professionnels de l'industrie extractive aux associations de protection de l'environnement, **la grande réforme du code minier n'a pour l'heure pas encore abouti.**

**D.** Aujourd'hui, **le nouveau projet de réforme du code minier s'inscrit dans un cadre législatif inchangé mais dans un contexte participatif renoué.**

À l'évidence, **le projet de réforme intervient dans un cadre législatif inchangé.**

Sans entrer dans les délais, **les grandes caractéristiques du code minier doivent être ainsi rappelées :**

- le code minier distingue les gîtes relevant du régime légal des mines (articles L. 100-1 et L. 111-1 du code minier) de ceux relevant du régime légal des carrières (articles L. 100-2 et L. 111-2 du code minier) ;

- il prévoit des dispositions spécifiques aux gîtes géothermiques qui appartiennent au régime légal des mines ou à celui des carrières (articles L. 112-1 et L. 112-2 du code minier) ainsi qu'aux stockages souterrains qui constituent un régime légal à part (article L. 211-2 du code minier) ;

- pour le régime légal des mines et celui des stockages souterrains, le code minier prévoit des procédures complètes : la recherche, l'exploitation, les travaux miniers ou de stockage souterrains, les droits et obligations, la surveillance administrative et la police des mines (livres I et II) ;

- s'agissant ainsi du régime légal des mines, la recherche est conditionnée à une déclaration par le propriétaire ou avec son consentement, à l'autorisation de l'autorité administrative à défaut de ce consentement ou à l'octroi d'un permis exclusif de recherche accordé après mise en concurrence par l'autorité administrative (article L. 121-1 du code minier) tandis que l'exploitation est réalisée via une concession ou par l'État (article L. 131-1 du code minier) ;

- pour le régime légal des carrières, le code minier prévoit des procédures plus succinctes : seuls sont mentionnés le passage d'une substance de carrière à celle de mines (article L. 312-1 du code minier) ainsi que la recherche et l'exploitation dans les zones spéciales de carrières

---

<sup>1</sup> Rapport d'Arnaud Gossement, Droit minier et droit de l'environnement de 2011 ; rapport de Thierry Tuot sur la refonte du code minier de 2013 ; rapport de Jean-Pierre Chanteguet sur la réforme du code minier de 2015.

<sup>2</sup> Avant-projet de loi portant réforme du régime des mines, mis en consultation le 17 mars 2015.

<sup>3</sup> Proposition de loi portant adaptation du code minier à l'environnement, adoptée à l'Assemblée nationale le 11 janvier 2017.

---

(article L. 321-1 du code minier), l'essentiel des dispositions étant renvoyées à la législation sur les ICPE prévue par le code de l'environnement<sup>1</sup> ;

- le code minier s'applique, sous réserve d'adaptations, en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à la Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et sur l'île de Clipperton ;

- à titre d'illustration, en Guyane notamment, une autorisation d'exploitation ou un permis d'exploitant peuvent être délivrés par l'autorité administrative, en plus des concessions ou de l'exploitation par l'État (article L. 611-1 du code minier), tandis qu'un schéma départemental d'orientation minière doit être élaboré par le représentant de l'État et approuvé par un décret en Conseil d'État (article L. 621-1 du code minier) ;

- la Nouvelle-Calédonie, où existe un code minier, et la Polynésie française, où existe un code des mines et des activités extractives, disposent de compétences propres en matière minière, des compétences résiduelles étant également dévolues aux îles Wallis et Futuna ;

- le droit minier n'est encadré par aucun règlement ni aucune directive européens<sup>2</sup>, à l'exception de quelques dispositions spécifiques sur l'évaluation environnementale de certains sites mines ou carrières<sup>3</sup>, la gestion des déchets de l'industrie extractive ou des forages gaziers ou pétroliers en mer<sup>4</sup> ou de la mise en concurrence des titres d'occupation du domaine public<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article L. 331-1 du code minier dispose ainsi que « les carrières sont, au regard de leur exploitation, des installations classées pour la protection de l'environnement. Leur exploitation est soumise aux dispositions du chapitre V du titre Ier du livre V du code de l'environnement, sans préjudice des dispositions du titre II ainsi que des chapitres II, III et IV du titre III du présent livre ».

<sup>2</sup> L'article 194 alinéa 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que les mesures adoptées par le Parlement européen et le Conseil « n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique ».

<sup>3</sup> Directive n° 2011/92/EU du 13/12/2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement soumet systématiquement à évaluation environnementale les « exploitations minières à ciel ouvert lorsque la surface du site dépasse 25 hectares » (Annexe 1) et au cas par cas « les carrières, exploitations minières à ciel ouvert » et « exploitations minières souterraines » (annexe II).

<sup>4</sup> De même, la directive n° 2006/21/CE du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive, transposée en 2010 dans le code de l'environnement et le code minier et ses décrets d'application, encadre les installations de stockages de déchets des mines, et la directive n° 2013/30/UE du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer, transposée en 2015 et 2016 dans le code minier et ses décrets d'application, encadre toutes les opérations de travaux de forages pétroliers et gaziers en mer.

<sup>5</sup> Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ces effets (p. 187) : « L'arrêt Promoimpresa du 14 juillet 2016 de la Cour européenne de Justice juge non conforme au droit de l'Union une procédure de renouvellement automatique (sans mise en concurrence) de concessions d'occupation

Cependant, **la réforme du code minier s'inscrit dans un contexte participatif renoué.**

D'une part, **les principales dispositions de cette réforme ont été soumises**, dans le cadre d'un avant-projet de réforme, à **l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE)**, rendu le 23 novembre dernier<sup>1</sup> : celui-ci, qui réunit l'ensemble des parties prenantes, l'a adopté à 29 votes pour, 1 abstention et 10 absences de participation au vote<sup>2</sup>.

Dans cet avis, le CNTE a « [considéré] que le code minier actuel est mal adapté aux exigences contemporaines, notamment en matière de participation des parties prenantes en amont des projets » et a « [salué] le projet de réforme du code minier », précisant que ce dernier « recherche un équilibre entre les besoins stratégiques de la France, l'intérêt des exploitants, la protection de l'environnement et la participation des parties prenantes aux décisions publiques, y compris avec les collectivités territoriales concernées ».

D'autre part, **si la réforme du code minier ne fait pas partie des propositions de la Convention citoyenne pour le climat (CCC)**, rendues le 26 juin dernier, celle-ci a préconisé « l'adoption d'un moratoire sur l'exploitation industrielle minière en Guyane »<sup>3</sup>.

Enfin, selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, plusieurs consultations ont été réalisées – Mission interministérielle de l'eau (MIE), Conseil national de la transition écologique (CNTE), Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), Conseil économique, social et environnemental (CESE), Conseil général de l'économie (CGE) – mais d'autres en suspens : celle des collectivités ultra-marines et de la Commission supérieure de codification (CDC).

## **II. Le dispositif envisagé – Une habilitation à légiférer par ordonnance englobant 39 dispositions**

L'article 21 autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un **déla de 18 mois** à compter de la promulgation de la loi

---

domaniale destinée à l'exercice d'activités économiques sur le domaine public. Le Conseil d'État estime que cette jurisprudence s'applique aux activités minières. Les articles 106 107 du TFUE sont applicables ».

<sup>1</sup> Cet avis est consultable ci-après : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

<sup>2</sup> Dans le détail :

- Ont voté pour : AdCF, CFE-CGC, FO, CGT, CFDT, Humanité et Biodiversité, FNE, Amis de la Terre, WWF, Réseau Action Climat, FNH, LPO, MEDEF, CPME, FNSEA, U2P, UNAF, CNAJEP, CFEEDD, ESS France, Assemblée nationale ;
- Ont voté contre : néant ;
- A déclaré ne pas prendre part au vote : UFC Que choisir ;
- N'a pas pris part au vote : AMF, ADF, Régions de France, CFTC, CLCV, FNPF, FNC, Sénat, Parlement européen.

<sup>3</sup> Étant précisé que « cette proposition a été rédigée avant que le projet de mine d'or soit abandonné le 23 mai 2020 à l'issue du Conseil de défense écologique ».

(premier alinéa du I) ; il prévoit le dépôt d'un projet de loi de ratification devant le Parlement dans un **déla**i de **12 mois** à compter de la publication de chacune des ordonnances prévues.

Dans sa version initiale, l'article autorise le Gouvernement à « prendre [...] toute mesure relevant du domaine de la loi afin de :

1° Transformer les fondements juridiques et les objectifs du modèle minier français en :

a) définissant une politique nationale de valorisation durable des ressources et usages du sous-sol axée, notamment, sur les besoins de la transition énergétique et de l'industrie numérique ainsi que sur le recyclage des matières premières secondaires ;

b) instaurant un registre national minier, numérique et cartographique, ouvert au public, aux entreprises et à l'administration ;

2° Améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux liés aux activités minières à tous les stades et de rénover la participation du public et des collectivités territoriales en :

a) révisant les conditions d'octroi, de prolongation ou de refus des demandes de titres miniers, de recherches ou d'exploitation, afin, notamment, de pouvoir refuser une demande de titre en cas de doute sérieux sur la possibilité de conduire l'exploration ou l'exploitation du gisement sans porter une atteinte grave aux intérêts protégés au titre de la réglementation minière ;

b) renforçant les modalités d'information et de participation des collectivités territoriales lors de l'instruction des demandes en matière minière ;

c) imposant la réalisation d'une analyse environnementale, économique et sociale préalablement aux décisions individuelles ;

d) prévoyant la possibilité d'assortir les décisions sur les demandes de titres miniers de prescriptions environnementales, économiques et sociales ;

e) instaurant la possibilité de créer une commission de suivi d'un projet minier s'inspirant des commissions prévues à l'article L. 125-2-1 du code de l'environnement ;

f) faisant relever, avec les adaptations nécessaires, l'autorisation d'ouverture de travaux miniers du régime de l'autorisation environnementale prévue par le code de l'environnement ;

g) révisant l'objet, les modalités et les sanctions de la police des mines afin, notamment, de rendre applicable aux travaux miniers soumis à autorisation environnementale, les sanctions administratives prévues par le code de l'environnement et en précisant les obligations incombant aux exploitants ;

h) étendant les opérations couvertes par les garanties financières prévues pour les travaux d'exploitation miniers à l'arrêt des travaux après la fermeture du site, à sa surveillance à long terme et aux interventions en cas d'accident, en subordonnant la délivrance de l'autorisation d'ouverture des travaux d'exploitation

miniers à la constitution de garanties financières et en permettant à l'autorité administrative de définir les modalités de constitution de ces garanties ;

i) permettant le transfert à un nouvel explorateur ou exploitant d'obligations revenant à l'État au titre d'une exploitation ancienne ;

j) modifiant et en simplifiant les procédures de retrait d'un titre minier afin, notamment, de prévenir l'apparition de sites miniers dont le responsable est inconnu, a disparu ou est défaillant ;

k) en prenant toute mesure supplémentaire de nature à permettre, en toute hypothèse, la prise en charge effective des mesures d'arrêt des travaux à la fin de l'activité ou de réparation des dommages par les sociétés auxquelles elles incombent ou par toute autre société y étant tenue.

3° Moderniser le droit minier en :

a) révisant la terminologie des titres et autorisations miniers ainsi que les modalités d'instruction des demandes ;

b) clarifiant les cas et les modalités de mise en concurrence des demandeurs ;

c) adaptant le régime juridique applicable à la géothermie, notamment en ce qui concerne son articulation avec le stockage d'énergie ;

d) précisant les régimes légaux des stockages souterrains et des mines, afin, notamment, de définir les modalités de leur extension à d'autres substances, comme l'hydrogène ;

e) révisant les régimes juridiques applicables aux autorisations et aux permis d'exploitation dans les collectivités d'outre-mer, notamment en ce qui concerne les projets miniers de petite taille et en révisant l'encadrement juridique des projets miniers comportant l'utilisation du domaine public ou privé de l'État ;

f) soumettant les litiges relatifs aux décisions administratives prises en application du code minier à un contentieux de pleine juridiction ;

g) modifiant les modalités de passage des substances de carrières dans la catégorie des substances de mines ;

h) abrogeant la redevance tréfoncière.

4° Adopter des mesures destinées à mieux encadrer l'activité minière en matière d'or, en :

a) révisant les dispositions relatives au schéma départemental d'orientation minière de Guyane, et en renforçant l'association des communautés d'habitants aux décisions sur les demandes de titres ou d'autorisations miniers en Guyane ;

b) rendant obligatoire, pour les titulaires des titres et autorisations, la tenue d'un registre des productions et des expéditions et, de manière générale, en révisant les obligations auxquelles sont tenus les opérateurs en matière de traçabilité de l'or ;

c) renforçant et en adaptant le dispositif pénal de répression de l'orpaillage illégal en Guyane ;

d) prenant toutes dispositions de nature à faciliter la réhabilitation des sites ayant été le siège d'activités d'orpaillage illégales.

5° Clarifier certaines dispositions du code minier en :

a) révisant et en harmonisant les modalités de prorogation des droits miniers ;

b) précisant les effets attachés au droit d'inventeur ;

c) permettant la fusion des titres miniers d'exploitation de mines ;

d) modifiant l'autorité compétente pour l'octroi et la prolongation des titres d'exploitation ou pour leur rejet explicite ;

e) complétant la définition des substances connexes ;

f) précisant le cadre juridique s'appliquant à la recherche et à l'exploitation des substances de mines dans les fonds du domaine public en mer ;

g) restreignant aux seuls exploitants d'une concession d'hydrocarbures l'obligation prévue à l'article L. 132-12-1 ;

h) abrogeant l'article L. 144-4 du code minier relatif aux concessions anciennement à durée illimitée.

6° Prendre les dispositions relatives à l'outre-mer permettant :

a) l'extension de l'application, l'adaptation et la coordination des dispositions issues des ordonnances prises sur le fondement de la présente loi ou de toute autre disposition législative relevant de la compétence de l'État en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises ;

b) l'adaptation et la coordination de ces mêmes dispositions pour leur application en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

7° Permettre l'application des dispositions issues des ordonnances prises sur le fondement de la présente habilitation aux demandes, initiales et concurrentes, présentées avant leur publication.

8° Prendre les mesures de mise en cohérence, de coordination, de réorganisation, notamment de renumérotation, et de correction des erreurs matérielles nécessaires au sein des codes concernés ».

### **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un dispositif déjà lourd, enrichi par les députés**

**A. En commission**, l'Assemblée nationale a adopté 19 amendements.

Tout d'abord, 6 amendements ont été présentés par les membres de la commission spéciale ou le Gouvernement :

- un amendement du député Thibault Bazin, précisant que l'habilitation « *clarifiant les cas et les modalités de mise en concurrence des demandeurs* » (b du 3° du I) concerne ceux « *relevant du régime légal des mines* », avec l'avis favorable du rapporteur Damien Adam et du Gouvernement ;

- un amendement du Gouvernement spécifiant que l'habilitation « *révisant les régimes juridiques applicables aux autorisations et aux permis d'exploitation dans les collectivités d'outre-mer* » (e du même 3°) vise également les « *arrêts de travaux* », avec l'avis favorable du rapporteur Damien Adam ;

- un amendement du député Lénaïck Adam précisant au même alinéa que les modifications autorisées ont pour objectif de « *réduire les délais d'instruction sans réduire le niveau de protection de l'environnement* », avec l'avis défavorable du rapporteur Damien Adam et favorable du Gouvernement ;

- un amendement du Gouvernement ajoutant une habilitation « *actualisant le régime légal des infractions et des sanctions pénales relatives aux manquements aux dispositions du code minier* » (i du même 3°), avec l'avis favorable du rapporteur Damien Adam ;

- un amendement du député Lénaïck Adam, spécifiant que l'habilitation « *rendant obligatoire, pour les titulaires des titres et autorisations, la tenue d'un registre de production et des expérimentations* » et « *révisant les obligations auxquelles sont tenus les opérateurs en matière de traçabilité d'or* » (b du 4° du même I) s'applique au cas « *de l'étain, du tungstène et du tantale* », avec l'avis de sagesse du rapporteur Damien Adam et favorable du Gouvernement ;

- un amendement du député Jimmy Pahun, indiquant que l'habilitation « *précisant le cadre juridique s'appliquant à la recherche et à l'exploitation des substances de mines dans les fonds marins du domaine public* » (f du 5° du même I)<sup>1</sup> vise notamment à « *garantir un haut niveau de protection des écosystèmes marins et [d'en] assurer une meilleure connaissance scientifique* », avec l'avis favorable du rapporteur Damien Adam et du Gouvernement.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté 13 amendements, dont 6 rédactionnels<sup>2</sup>, présentés par le rapporteur Damien Adam :

- un amendement précisant, à l'habilitation « *définissant la politique nationale de valorisation durable des ressources et des usages du sous-sol* »

---

<sup>1</sup> L'amendement a préféré l'expression « fonds marins du domaine public » à celle de « fonds du domaine public en mer ».

<sup>2</sup> Remplaçant « publication » par « promulgation » par (alinéa 1), « l'apparition de sites miniers dont le responsable est inconnu » par « les situations dans lesquelles le responsable d'un site minier est inconnu » (alinéa 15), « les sociétés auxquelles elles incombent ou par toute autre société y étant tenue » par « les sociétés qui y sont tenues » (alinéa 16), les « activités d'orpaillage illégales » par « les activités illégales d'orpaillage » (alinéa 30), les « fonds marins du domaine public en mer » par les « fonds marins du domaine public » (alinéa 37), ainsi que des références aux « code minier » (alinéa 38).

(a du 1° du I), que cette politique se fonde, non seulement sur « *les besoins de la transition énergétique et de l'industrie numérique* », mais aussi sur « *le recensement actualisé des substances utiles susceptibles d'être présentes dans le sous-sol national* », avec l'avis favorable du Gouvernement ;

- un amendement, identique à ceux présentés par les députées Delphine Batho, Stéphanie Kerbarh et Annie Chapelier, spécifiant, que l'habilitation « *renforçant les modalités d'information et de participation des collectivités territoriales lors de l'instruction des demandes minières* » (b du 2° du I), concerne également celles « *du public* », avec l'avis favorable du Gouvernement ;

- un amendement, indiquant, à l'habilitation « *imposant la réalisation d'une analyse environnementale, économique et sociale* » (c du même 2°) que cette analyse doit intervenir « *préalablement à la prise des décisions relatives aux titres miniers* »<sup>1</sup>, avec l'avis favorable du Gouvernement ;

- un amendement spécifiant que l'habilitation, « *étendant les opérations couvertes par les garanties financières prévues pour les travaux d'exploitation minières à l'arrêt des travaux après la fermeture du site, à sa surveillance à long terme et aux interventions en cas d'accident, en subordonnant, pour les demandes d'autorisation présentées après la publication de l'ordonnance, la délivrance de l'autorisation d'ouverture des travaux d'exploitation minières à la constitution de garanties financières et en permettant à l'autorité administrative de définir les modalités de constitution de ces garanties* » (h du même 2), s'applique aux « *demandes d'autorisation présentées après la publication de la loi* », avec l'avis favorable du Gouvernement ;

- un amendement supprimant la mention « *en toute hypothèse* » de l'habilitation « *prenant toute mesure supplémentaire de nature à permettre la prise en charge effective des mesures d'arrêt des travaux à la fin de l'activité ou des mesures de réparation des dommages par les sociétés qui y sont tenues* » (k du même 2), avec l'avis favorable du Gouvernement ;

- un amendement à l'habilitation « *clarifiant les cas et les modalités de mise en concurrence des demandeurs* (b du 3°) qui exclut de « *mettre en cause la dispense reconnue à l'inventeur d'un gisement déclaré avant l'expiration de son titre* », avec l'avis favorable du Gouvernement ;

- un amendement à l'habilitation « *adaptant le régime juridique applicable à la géothermie, notamment en ce qui concerne son articulation avec le stockage d'énergie* » (c du 3°) intégrant une référence aux « *exigences en matière d'études exploratoires* », avec l'avis favorable du Gouvernement.

**B. En séance publique**, 9 autres amendements ont été adoptés par l'Assemblée nationale.

- un amendement de la députée Sandrine Le Feur, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur Damien Adam et du Gouvernement, prévoyant que

---

<sup>1</sup> Et non « préalablement aux décisions individuelles » comme initialement prévu.



l'habilitation « renforçant les modalités d'information et de participation des collectivités et du public » (b du 2° du même I) s'applique « à toutes les étapes de la procédure, de l'instruction des demandes minières à la fin de l'exploitation » ;

- un amendement de la députée Yaël Braun-Pivet, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur Damien Adam et du Gouvernement, précisant que l'habilitation « actualisant le dispositif des infractions et sanctions pénales relatives aux manquements aux dispositions du code minier » (i du 3° du même I) concerne notamment « l'aggravation des sanctions pour l'exploitation de mines sans titre dans les espaces naturels protégés » ;

- un amendement de la députée Yaël Brun-Pivet, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur Damien Adam et du Gouvernement, spécifiant que l'habilitation « renforçant et adaptant le dispositif pénal de répression de l'orpaillage illégal en Guyane » (c du 4° du même I) vise « notamment les modalités des contrôles d'identité, des visites et des fouilles de véhicules et des embarcations ainsi que le périmètre des infractions autorisant le report de la garde à vue et de la rétention douanière » ;

- un amendement du Gouvernement, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur Damien Adam, prévoyant que l'habilitation « complétant la définition des substances connexes » (e du 4° du même I) vise aussi « l'extension des titres miniers à ces substances » ;

- un amendement du Gouvernement, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur Damien Adam, ajoutant une habilitation tendant à « préciser et renforcer le dispositif d'indemnisation et de réparation des dommages miniers, notamment en définissant la notion de dommage causé par les activités régies par le code minier » (7° bis du même I).

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté 4 amendements, dont 3 rédactionnels<sup>1</sup>, présentés par le rapporteur Damien Adam : l'amendement de fond, ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, réécrit les obligations « en matière de traçabilité de l'étain, du tungstène et du tantale » introduites en commission spéciale (b du 4° du même I).

#### **IV. La position de la commission – Une réforme lourde mais attendue, qui doit être effectuée sans rien renier de la sécurité juridique et des compétences du législateur**

**A. Le rapporteur relève que la réforme poursuivie est capitale pour le devenir de notre activité minière, estimant nécessaire que ces activités**

---

<sup>1</sup> Remplaçant le « recensement actualisé des substances utiles susceptibles d'être présentes dans le sous-sol national » par le « recensement actualisé des substances utiles susceptibles d'être présentes dans le sous-sol national » (alinéa 3), « y compris en termes d'arrêt de travaux » par « ainsi qu'aux procédures d'arrêt de travaux » (alinéa 22), « dispositif légal des infractions et sanctions » par « dispositif des infractions et sanctions » (alinéa 26).

intègrent le plus haut niveau d'exigences environnementales et permettent à la France de réduire sa dépendance aux importations.

**Il considère que les transitions énergétique et numérique, qui nécessitent des métaux, ne peuvent véritablement réduire l'« empreinte carbone » de la France que si ces métaux sont produits, dans la mesure du possible, sur le territoire national ou européen.**

À cet égard, **il rappelle que l'activité minière représente dans notre pays 36 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 11 000 emplois directs et indirects<sup>1</sup>.**

**Pour autant, l'exploitation minière en France hexagonale reste limitée :** en effet, d'une part, celle des ressources énergétiques est en voie d'extinction d'ici 2040 et, d'autre part, celles de ressources non énergétiques se limitent au sel (4,5 Mt/an), à la bauxite (115 kt/an) et aux calcaires bitumineux (1,8 kt/an).

**Le territoire de la Guyane est plus dynamique sur ce plan, avec une activité aurifère soutenue,** mais celle-ci est davantage le fait des *garimpeiros*, orpailleurs clandestins souvent venus du Brésil ou du Surinam, que des entrepreneurs ou des industriels locaux, puisque l'orpaillage illégal (10 t/an) est dix fois plus élevé que celui légal (1,5 t/an).

**C'est regrettable, car la France dispose d'un potentiel minier important s'agissant du tungstène, de l'antimoine, de l'or,** mais aussi du germanium, du gallium, du coltan, du lithium et de l'hélium.

**B. Le rapporteur observe que le projet de réforme du code minier proposé par le Gouvernement soulève de lourds enjeux :**

- un enjeu juridique avec la modification des trois quarts des dispositions du code minier et le maintien d'un quart ;

- un enjeu économique avec la réduction des délais d'instruction (11 mois pour un permis de recherche et 9 mois pour une concession), le regroupement de procédures (avec l'intégration des autorisations de travaux miniers dans l'autorisation environnementale), la réduction des coûts (avec la substitution du régime de plein contentieux à celui d'excès de pouvoirs) ;

- un enjeu environnemental avec un alignement recherché du code minier avec la Charte de l'environnement de 2004 (avec des dispositifs tels que l'analyse, le mémoire ou l'étude environnementaux, la participation des collectivités territoriales et du public à l'instruction des titres et des autorisations, l'intégration des autorisations de travaux miniers dans l'autorisation environnementale) ;

- un enjeu sécuritaire avec la prise en compte de la santé publique dans les intérêts protégés et l'application de nouvelles obligations aux

---

<sup>1</sup> Les chiffrages sont issus de l'étude d'impact ou des réponses apportées par le Gouvernement au questionnaire du rapporteur.

exploitants (avec des dispositifs tels que les garanties financières, les servitudes d'utilité publique, le renforcement du régime de responsabilité, la prescription trentenaire et la lutte contre l'orpaillage illégal).

**Le tableau ci-après présente les dispositions inchangées ou modifiées du code minier à l'issue de la réforme :**

Dispositions inchangées	Dispositions inchangées
<ul style="list-style-type: none"><li>- Principes du modèle minier français</li><li>- Modification de la partie consacrée à la recherche, avec l'introduction d'un mémoire environnemental, économique et social dès l'instruction du titre minier ;</li><li>- Modification de la partie dédiée à l'exploitation, avec l'introduction d'une étude de faisabilité environnementale, économique et sociale ;</li><li>- Refonte des dispositions s'appliquant à la prolongation, mutation, fusion, extension des titres miniers ;</li><li>- Encadrement des travaux miniers, de leur arrêt des travaux et de la gestion des risques post-exploitation ;</li><li>- Modification des infractions et des sanctions pénales liées aux activités minières légales et illégales ;</li><li>- Modification des dispositions sur le stockage souterrain, le stockage souterrain calorifique et les substances de mines, avec l'intégration de l'hydrogène ;</li><li>- Modification des dispositions applicables aux outre-mer.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Recherche et exploitation en mer ;</li><li>- Fouilles et levés géophysiques ;</li><li>- Carrières ;</li><li>- Droits et obligations liés à l'activité minière.</li></ul>

**C. Le rapporteur observe que le délai d'habilitation – 18 mois à compter de la promulgation de la loi –, tout comme celui du dépôt des ordonnances – 12 mois à compter de la publication des ordonnances – sont particulièrement longs.**

À titre d'illustration, si la future loi « Climat et résilience » devait être publiée en septembre prochain, **cela signifierait que le Gouvernement pourrait légiférer par ordonnance jusqu'en mars 2023.**

Pire, si une ordonnance était publiée à la fin de ce délai d'habilitation, **elle pourrait être déposée jusqu'en mars 2024.**

Au total, le Gouvernement demande donc au Parlement de l'autoriser à légiférer pour une durée excédant le mandat du Président de la République et des députés à l'Assemblée nationale (expirant en mai et juin 2022), mais aussi les prochaines élections sénatoriales (de septembre 2023).

Interrogé sur ce point, le Gouvernement a indiqué au rapporteur que *« l'entrée en vigueur du nouveau code minier avant la fin de l'actuelle législature serait en effet une garantie pour la réforme engagée »*, tout en précisant que *« cette ordonnance doit être concertée avec l'ensemble des parties prenantes locales et nationales »*.

**La commission des affaires économiques a donc souhaité que les délais d'habilitation et de dépôt des ordonnances ne puissent pas excéder l'expiration du mandat de ses membres, afin que cette commission et plus largement le Sénat disposent de tous les moyens de contrôle nécessaires : c'est pourquoi elle a limité la durée d'habilitation à 12 mois et celle de son dépôt à 3 mois.**

**D. En outre, le rapporteur observe que les évolutions envisagées par le Gouvernement nécessiteront de recourir au préalable à un très large processus de concertation.**

Sollicité à ce sujet par le rapporteur, le Gouvernement a indiqué que *« le projet d'ordonnance sera élaboré par les trois directions générales du ministère de la transition écologique, DGALN<sup>1</sup>, DGEC<sup>2</sup>, DGPR<sup>3</sup>, après avis pris en compte l'ensemble des attentes et des observations des parties prenantes et organisations non gouvernementales (ONG) notamment »*.

Comme évoqué précédemment, il retient de l'étude d'impact annexée au projet de loi que, si certains organismes ont été consultés<sup>4</sup>, d'autres - et non des moindres - doivent encore l'être : en l'espèce, les collectivités ultramarines et la commission supérieure de codification.

**La commission des affaires économiques a donc souhaité prévoir la consultation préalable des différentes parties prenantes (professionnels du secteur minier, associations de protection de l'environnement, collectivités territoriales dont ultramarines) ainsi que la présentation par le Gouvernement des ordonnances ainsi mises en œuvre devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.**

---

<sup>1</sup> Direction générale de l'aménagement, du logement et du numérique (DGALN).

<sup>2</sup> Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

<sup>3</sup> Direction générale de la prévention des risques (DGPR).

<sup>4</sup> Mission interministérielle de l'eau (MIE), Conseil national de la transition écologique (CNTE), Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), Conseil économique, social et environnemental (CESE), Conseil général de l'économie (CGE).

**E. Le rapporteur relève que les dispositions législatives, dont l'habilitation à légiférer par ordonnances envisage la modification, sont très larges.**

En effet, l'article 21 se borne à évoquer « toute mesure relevant du domaine de la loi » (premier alinéa du I) et « les codes concernés » (8° du I).

Sollicité sur ce point par le rapporteur, le Gouvernement a précisé en ces termes les codes qu'il souhaitait modifier :

« Sous réserve d'ajustements ultérieurs, les codes suivants sont impactés : assurance, construction et habitation, énergie, environnement, propriétés des personnes publiques, collectivités territoriales, impôts, patrimoine, relation avec le public et l'administration, santé publique, travail, urbanisme », étant précisé qu'« en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, leurs compétences en matière minière sont définies dans les lois organiques s'appliquant à leur statut juridique ».

Le rapporteur rappelle que la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>1</sup> prohibe la modification de dispositions organiques par le biais d'une habilitation à légiférer par ordonnance.

Interrogé sur ce point, le Gouvernement a précisé qu'« aucune modification de l'état actuel du droit s'appliquant aux collectivités d'outre-mer [...] à la Nouvelle-Calédonie [ou] à la Polynésie française [...] n'est envisagée ».

**Face à ces déclarations d'intention contradictoires, la commission des affaires économiques a jugé nécessaire de préciser que l'habilitation s'effectue « sous réserve de la compétence de la loi organique ».**

Le rapporteur relève également que l'ordonnance prévoit l'extension, l'application, l'adaptation et la coordination des dispositions issues des ordonnances aux TAAF.

Les TAAF regroupent les Terres australes (îles Crozet, Kerguelen, Saint-Paul-et-Amsterdam), la Terre Adélie en Antarctique, les îles Éparses (Bassas da India, Europa, Glorieuses, Juan de Nova, Tromelin).

En Antarctique, la France est signataire du traité de Washington du 1<sup>er</sup> décembre 1959 du Protocole de Madrid du 4 octobre 1991 qui n'autorisent pas la conduite d'activités minières comme ailleurs.

Si l'article L. 666-1 du code minier prévoit bien que « les dispositions du présent code et des textes pris en application sont applicables sur le territoire des Terres australes et antarctiques françaises », c'est « sous réserve [...] des mesures prises par la France, en ce qui concerne le district de Terre Adélie, pour la mise en œuvre du protocole, relatif à la protection de l'environnement dans l'Antarctique signé à Madrid le 4 octobre 1991, au traité sur l'Antarctique conclu à Washington le 1<sup>er</sup> décembre 1959 ».

---

<sup>1</sup> Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982, Loi d'orientation autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social.

La commission des affaires économiques a logiquement souhaité préciser que l'extension du code minier dans les TAAF intervient « *sous réserve [...] de la mise en œuvre du protocole, relatif à la protection de l'environnement dans l'Antarctique signé à Madrid le 4 octobre 1991, au traité sur l'Antarctique conclu à Washington le 1<sup>er</sup> décembre 1959* ».

**F.** Le rapporteur constate que le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi « Climat et résilience », du 4 février 2021<sup>1</sup>, n'a pas soulevé d'objection de principe au recours aux ordonnances, tout en appelant à prendre en compte certaines spécificités minières.

Constatant que le projet de loi soit « *acclimate* » au code minier des principes applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), soit y « *importe* » d'autres dispositions prévues par le code de l'environnement, le Conseil d'État a appelé le Gouvernement à « *envisager des mesures complémentaires afin de couvrir d'autres hypothèses que celles envisagées par ces dispositions ou de prendre en compte les spécificités minières* ».

C'est pourquoi il a proposé de réaménager « *certaines des habilitations figurant à l'article* ».

Pour autant, le Conseil d'État n'a pas formulé d'autres observations « *sur la rédaction des objectifs et du champ d'application des ordonnances, nécessairement détaillée et précise s'agissant d'une habilitation à modifier certaines dispositions de ce code et non à procéder à sa recodification* ».

Au reste, il a indiqué « *se féliciter de l'engagement d'une réforme devenue indispensable* ».

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, Avis sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et adaptation à ses effets, 4 février 2021.

**G. Le rapporteur observe que 10 dispositions, pour lesquelles l’habilitation prévoyait une ordonnance, ont été inscrites directement dans le projet de loi, à l’occasion de son examen par l’Assemblée nationale, ainsi que l’illustre le tableau suivant :**

Disposition prévue par l’habilitation	Disposition inscrite dans la loi	Thématique
A du 1° du I de l’article 21	Article 20 <i>bis</i>	Politique nationale des ressources et des usages du sous-sol
C du 2° du I de l’article 21	Article 20 <i>bis</i> A	Analyse environnementale, économique et sociale
E du 2° du I l’article 21	Article 20	Commission de suivi du projet minier
H du 2° du I de l’article 21	Article 20	Garanties financières
I du 2° du I de l’article 21	Article 20 <i>nonies</i>	Transfert d’équipements lorsque le nouvel explorateur ou exploitant souhaite utiliser des équipements de surveillance et de prévention des risques transférés à l’État
K du 2° du I de l’article 21	Article 20	Prise en charge effective des mesures d’arrêts de travaux à la fin de l’activité ou des mesures de réparation des dommages par les sociétés qui y sont tenues
F du 2° du I de l’article 21	Article 20 <i>bis</i> A	Application d’un contentieux de pleine juridiction
I du 3° du I de l’article 21	Article 20 <i>quater</i>	Actualisation des infractions et sanctions pénales, notamment en prévoyant l’aggravation de celles prévues pour l’exploitation de mines sans titres dans les espaces naturels protégés
B du 4° du I de l’article 21	20 <i>undecies</i>	Obligation de tenue d’un registre des productions et des productions en matière de traçabilité de l’or
C du 4° du I de l’article 21	20 <i>quater, quinquies A, quinquies et decies</i>	Renforcement et adaptation du dispositif pénal de répression de l’orpaillage illégal en Guyane

**H. Le rapporteur ajoute que 5 dispositions, pour lesquelles l'habilitation prévoyait également une ordonnance, ont été inscrites directement dans le projet de loi, lors de son examen par la commission des affaires économiques, comme en témoigne le tableau suivant :**

Disposition prévue par l'habilitation	Disposition inscrite dans la loi	Thématique
A du 1° du I de l'article 21	Article 20 <i>bis</i> A	Caractère d'intérêt général de la gestion et de la valorisation des ressources et des usages du sous-sol et administration par l'État ou les collectivités territoriales Exigence de proportionnalité des modalités d'instruction des demandes, d'information, de consultation et de participation Exigence d'information des collectivités territoriales des titres miniers déposés sur leur territoire
B du 1° du I de l'article 21	Article 20 <i>bis</i>	Registre national minier
G du 2° du I l'article 21	Article 20 <i>duodecies</i>	Recodification du dossier de reconversion des concessions d'hydrocarbures

**I. Le rapporteur a interrogé le Gouvernement sur les raisons qui justifieraient le maintien des habilitations à légiférer par ordonnances ainsi recensées.**

**Il lui a indiqué que serait nécessaire le maintien des celles sur :**

- l'analyse environnementale, économique et sociale (c du 2° du I) qui est utile pour « *adapter la procédure* » dans le cas des gîtes géothermiques ;

- les garanties financières pour compléter les « *sanctions administratives* » (h du 2° du I) ;

- les mesures d'arrêts de travaux (k du 2° du I), « *ajoutées à la demande du Conseil d'État* » qui a attiré l'attention du Gouvernement sur « *l'intérêt qu'il y aurait à envisager des mesures complémentaires* » ;

- les sanctions pénales (i du 3° du I) « *afin éventuellement de modifier ou préciser* » ces dispositions.

À l'inverse, ne seraient plus nécessaires les habilitations sur :

- le transfert d'équipements (i du 2° du I) ;

- le registre d'or (d du 4° du I) ;

- les dispositions sur la lutte contre l'orpaillage illégal (c du 4° du I).



Aucune réponse n'a été obtenue sur les autres ordonnances recensées dans les deux tableaux ci-dessus.

La commission des affaires économiques estime nécessaire de supprimer toute habilitation à légiférer par ordonnance satisfaite par le projet de loi, dès lors qu'aucune justification sérieuse à leur maintien n'est apportée par le Gouvernement.

**J. Le rapporteur relève que certaines habilitations à légiférer par ordonnance ne figurent pas** dans l'avant-projet de loi du 5 octobre 2020, qui lui a été transmis par le ministère de la transition écologique (MTE), et qui a fait l'objet de l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE) du 23 novembre 2020<sup>1</sup>.

Il en va ainsi de deux dispositions substantielles portant sur :

- l'abrogation de la redevance tréfoncière (h du 2° du I) ;
- la précision et le renforcement du dispositif d'indemnisation et de réparation des dommages miniers, notamment la notion de dommage causé par les activités régies par le code minier (7° bis du I).

S'agissant de la redevance tréfoncière, le rapporteur rappelle qu'elle vise, dans le cadre d'une concession minière, à indemniser le propriétaire du sol de la privation de la jouissance du sous-sol.

Elle est issue de la loi du 21 avril 1810 sur les mines, les minières et les minerais qui a prévu que « *les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en Conseil d'État* » (article 5) et que « *cet acte règle les droits des propriétaires de la surface sur le produit des mines concédées* » (article 6)<sup>2</sup>.

Aujourd'hui encore, l'article L. 132-15 du code minier dispose que « *l'acte de concession fixe le montant de la redevance tréfoncière due par le titulaire aux propriétaires de la surface* ».

**C'est donc un dispositif ancien, permettant un équilibre entre le propriétaire du sol et l'exploitant du sous-sol** : elle est, aujourd'hui encore, acquittée pour l'octroi d'une concession ou son renouvellement, de façon globale ou annuelle, son coût variant entre 5 et 15 euros par hectare<sup>3</sup>.

Interrogé sur ce point, le Gouvernement a indiqué au rapporteur qu'« *à l'heure actuelle, son versement reste symbolique, peu de concessions étant octroyées ou prolongées sur le territoire national* », ajoutant qu'« *aucune*

---

<sup>1</sup> Conseil national de la transition écologique (CNTE), Avis du 23 novembre 2020 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/CNTE%20-%20Avis%202020.pdf>

<sup>2</sup> Étant précisé que « *le droit attribué par l'article 6 de la présente loi aux propriétaires de la surface, sera réglé à une somme déterminée par l'acte de concession* ».

<sup>3</sup> Le chiffrage est établi à partir des réponses apportées par le Gouvernement au questionnaire du rapporteur.

*récrimination [ni] aucun contentieux n'ont été soulevés par les bénéficiaires concernés ».*

Dans la mesure où la suppression de la redevance retirerait d'office une indemnisation à la disposition des propriétaires privés comme publics, dont les collectivités territoriales, **le rapporteur appelle à la vigilance sur cette abrogation** ; si cette redevance est actuellement « symbolique », **la relance de l'activité minière, telle que promue par le projet de loi, pourrait conduire à ce que davantage de concessions soient octroyées ou renouvelées**, redonnant à cette redevance sa pleine actualité.

Concernant les dommages miniers, **le rapporteur regrette que cette disposition**, introduite par le biais d'un amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale, **n'ait pas fait l'objet d'une étude d'impact**.

Seule la réforme des garanties financières, inscrite directement dans le projet de loi, à l'article 20, a été débattue dans le cadre du CNTE et figurait bien sous la forme d'une habilitation à légiférer par ordonnance dans le projet de loi initial (h du 2° du I de l'article 21).

Sollicité sur ce point, le Gouvernement a indiqué au rapporteur que la disposition visait « à préciser et à renforcer le dispositif actuel d'indemnisation et de réparation des dommages », indiquant qu'il « doit être clair qu'elle ne se limite pas strictement aux affaissements et remontées de gaz sous les habitations ».

En l'état actuel du droit, l'article L. 155-3 du code minier dispose que « l'explorateur ou l'exploitant ou, à défaut, le titulaire du titre minier est responsable des dommages causés par son activité. »

Cet article indique qu'« il peut s'exonérer de sa responsabilité en apportant la preuve d'une cause étrangère », et que « sa responsabilité n'est limitée ni au périmètre du titre minier ni à sa durée de validité ».

Il précise également qu'« en cas de disparition ou de défaillance du responsable, l'État est garant de la réparation des dommages causés par son activité minière. Il est subrogé dans les droits de la victime à l'encontre du responsable. »

**Le rapporteur juge que l'évolution envisagée par le Gouvernement serait lourde de conséquences, avec des répercussions financières, tant sur les explorateurs ou exploitants de titres miniers que sur l'État lui-même en cas de disparition ou de défaillance.**

À la demande du rapporteur, le Gouvernement a précisé que les dispositions précitées sur la cause étrangère permettant à l'explorateur ou à l'exploitant de s'exonérer de sa responsabilité ou le rôle de garant joué par l'État en cas de disparition ou de défaillance constituaient des « points fixes » de la réforme du dommage minier en gestation.

La commission des affaires économiques juge donc crucial d'encadrer ces habilitations pour n'autoriser que :

- la suppression de la redevance tréfoncière perçue par l'État, à l'exclusion de celle pouvant l'être par les collectivités territoriales ou leurs groupements ainsi que les particuliers ou personnes morales privées ;

- la modification des dommages miniers, que dans le respect de deux principes existants : la possibilité pour l'explorateur ou l'exploitant minier de s'exonérer de sa responsabilité en cas de cause étrangère et l'obligation pour l'État de se porter garant de la réparation des dommages causés par l'activité minière en cas de disparition ou de défaillance du responsable.

Deux autres dispositions, moins substantielles, n'ont pas non plus fait l'objet de concertations préalables :

- la recodification d'une obligation d'étude de la reconversion d'anciennes concessions minières (f du 6° du I) ;

- l'abrogation des dispositions transitoires sur les concessions illimitées (h du 6° bis du I).

Comme indiqué dans le commentaire afférent à l'article 20 *duodecies*, dans le premier cas, le Gouvernement entend appliquer aux exploitants des concessions d'hydrocarbures l'obligation prévue à l'article L. 132-12-1.

Selon cet article, issu de la loi « Hydrocarbures » du 30 décembre 2017<sup>1</sup>, l'exploitant doit « cinq ans avant la fin de la concession, remettre à l'autorité administrative un dossier présentant le potentiel de reconversion de ses installations ou de leur site d'implantation pour d'autres usages du sous-sol, notamment la géothermie, ou pour d'autres activités économiques, en particulier l'implantation d'énergies renouvelables. »

Le Gouvernement justifie cette recodification par le fait qu'« il ressort clairement de l'intention du législateur que cet article ne concerne que les exploitants d'une concession d'hydrocarbure, seul cas de figure où il est susceptible de s'appliquer [...]. En effet, les possibilités de reconversion prévues par cet article sont le corollaire de la fin progressive des activités relatives aux hydrocarbures alors que l'exploitation des autres mines a vocation à se poursuivre ».

Le rapporteur rappelle que le rapport législatif sur ce projet de loi présenté par le rapporteur pour la commission des affaires économiques du Sénat, Elisabeth Lamure, indiquait bien que l'article « vise à anticiper la reconversion des installations et des sites qui seront affectés par l'interdiction de l'exploitation des hydrocarbures »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures (Article 4).

<sup>2</sup> Rapport d'Élisabeth Lamure, fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et

Dans le second cas, **le Gouvernement entend supprimer les dispositions afférentes aux concessions illimitées mentionnées à l'article L. 144-4 du code minier.**

Cet article prévoit la fin de ces concessions au 31 décembre 2018, précisant que « *la prolongation des concessions correspondant à des gisements exploités à cette date est accordée de droit* ».

Le Gouvernement justifie cette suppression par le fait que « *l'instruction de l'ensemble des demandes de prolongation de concessions anciennement à durée illimitée devrait prendre fin d'ici la fin de l'année 2021* », précisant qu'« *une fois l'exercice terminé, l'article L. 144-4 du code minier n'aura effectivement plus lieu d'être* ».

**La commission des affaires économiques ne voit pas d'opposition de principe à ces deux évolutions, essentiellement techniques, même si elles n'ont pas été soumises au CNTE.**

**K. En outre, le rapporteur relève que l'habilitation à légiférer par ordonnance présente d'autres difficultés ou ambiguïtés.**

L'habilitation renforçant l'information et la participation des collectivités territoriales et du public (b du 2° du I) « *à toutes les étapes de procédures* » est redondante avec un visa similaire prévoyant de renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux et de la participation du public et des collectivités territoriales « *à tous les stades* » (2° du I).

Celle adaptant le régime juridique applicable à la géothermie (c du 3° du I) semble faire fi du fait que ce régime a été profondément réformé par une ordonnance du 24 juillet 2019<sup>1</sup> suivi d'un décret du 30 décembre 2019<sup>2</sup>.

Interrogé sur ce point, le Gouvernement a indiqué au rapporteur que « *subsistent, après la réforme, des adaptations législatives à réaliser* ».

L'habilitation précisant les régimes légaux des stockages souterrains et des mines (d du 3° du I) est, elle aussi, muette sur leur réforme récente : en effet, depuis la loi « ASAP » du 7 décembre 2020<sup>3</sup>, elle a intégré les modifications relatives aux stockages d'énergie calorifique dans le régime des gîtes géothermiques.

Sollicité à ce sujet, le Gouvernement a indiqué au rapporteur qu'« *il n'est pas envisagé de revenir sur les évolutions introduites* ».

---

portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, (2017-2018) n° 42 – 27 octobre 2017, p. 32.

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2019-784 du 24 juillet 2019 modifiant les dispositions législatives du code minier relatives à l'octroi et à la prolongation des titres d'exploration et d'exploitation de gîtes géothermiques.

<sup>2</sup> Décret n° 2019-1518 du 30 décembre 2019 relatif aux titres d'exploration et d'exploitation des gîtes géothermiques.

<sup>3</sup> Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (Article 45).

Par ailleurs, le rapporteur retient de ses auditions avec les professionnels la nécessité de promouvoir davantage la reconversion d'anciens sites d'extraction vers de nouveaux sites de stockage.

L'habilitation révisant les dispositions relatives au schéma départemental d'orientation minière (SDOM) en Guyane ne précise pas la nouvelle organisation qui pourrait en résulter.

C'est pourquoi le Gouvernement a affirmé, à la demande du rapporteur, que *« les innovations marquantes des dispositions relatives au schéma départemental d'orientation minière portent sur l'élaboration conjointe du projet de schéma par le président de la collectivité territoriale de Guyane et le représentant de l'État dans le département, et l'association des communautés d'habitants, à savoir le Grand conseil coutumier »*.

L'habilitation précisant le cadre juridique s'appliquant à la recherche et à l'exploitation des substances de mines dans les fonds marins du domaine public présente des ambiguïtés rédactionnelles.

Le Gouvernement a ainsi indiqué au rapporteur que les mesures ne s'appliqueraient qu'aux seuls *« granulats marins »*, précisant que le champ pourrait être étendu *« à la zone économique exclusive et au plateau continental étendu »*, car *« l'exploration et l'exploitation des granulats marins ne se limitent pas au domaine public maritime »* (f du 5° du I)

L'habilitation révisant les régimes juridiques applicables aux autorisations et aux permis d'exploitation dans les collectivités d'outre-mer, notamment *« en révisant l'encadrement juridique des projets miniers comportant l'utilisation du domaine public ou privé de l'État »* pose la question de l'évolution du rôle de l'Office national des forêts (ONF) en Guyane, qui se prononce par un avis conforme sur les demandes d'autorisation de recherche et d'exploitation situés dans le domaine forestier de l'État (e du 3° du I).

Lors de l'examen du projet de loi en séance publique à l'Assemblée nationale, la ministre de la transition écologique Barbara Pompili a indiqué : *« une mission d'inspection est en cours sur ce sujet dont nous attendons les résultats pour tirer des enseignements qui pourraient nous permettre d'agir. »*<sup>1</sup>

**La commission des affaires économiques estime crucial de lever, chaque fois qu'il est possible, les difficultés et les ambiguïtés existant dans la rédaction des habilitations à légiférer par ordonnance.**

**C'est pourquoi elle plaide pour :**

**- mentionner le principe de proportionnalité aux côtés de la nécessaire participation du public ;**

**- préserver les acquis des lois « ASAP » et « ESSOC » s'agissant de la géothermie et du stockage ;**

---

<sup>1</sup> Le compte rendu est disponible ci-après : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/seance/session-ordinaire-de-2020-2021/premiere-seance-du-vendredi-09-avril-2021>

- associer le président du conseil régional de Guyane à l'élaboration du schéma départemental d'orientation minière (SDOM) ;
- cibler l'exploitation des fonds marins sur les seuls granulats.

**L.** Au total, le rapporteur a proposé 4 amendements pour modifier, tant sur le fond que sur la méthode, les habilitations à légiférer par ordonnances ainsi prévues.

En premier lieu, il a présenté un amendement (COM-248) visant à infléchir la méthode prévue par le Gouvernement, en :

- réduisant de 18 à 12 mois le délai d'habilitation et de 12 à 3 mois le délai de dépôt du projet de loi de ratification ;
- associant à l'élaboration des ordonnances les associations d'élus locaux ainsi que les représentants des professionnels, les syndicats du secteur minier et les associations de protection de l'environnement ;
- prévoyant la présentation par le Gouvernement des ordonnances une fois mises en œuvre devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

**Il a proposé un amendement (COM-249) apportant**, outre quelques modifications rédactionnelles, **davantage de sécurité juridique au regard des exigences constitutionnelles et conventionnelles**, en :

- excluant toute modification des lois organiques applicables à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française ;
- prévoyant le respect du traité de Washington du 1<sup>er</sup> décembre 1959 et du protocole de Madrid du 4 octobre 1991<sup>1</sup>.

**Il a soumis un amendement (COM-250) supprimant ou modifiant les habilitations à légiférer par ordonnance satisfaites par le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale ou proposés par lui.**

Les ordonnances satisfaites par les travaux issus de l'Assemblée nationale concernent :

- la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol (a du 1<sup>o</sup> du I) ;
- l'analyse environnementale, économique et sociale (c du 2<sup>o</sup> du I) ;
- la commission de suivi du projet minier (e du 2<sup>o</sup> du I) ;
- les garanties financières (h du 2<sup>o</sup> du I) ;
- le transfert d'équipements (i du 2<sup>o</sup> du I) ;
- la prise en charge des mesures d'arrêts de travaux (k du 2<sup>o</sup> du I) ;
- l'application du contentieux de pleine juridiction (f du 2<sup>o</sup> du I) ;

---

<sup>1</sup> En outre, l'amendement vise à procéder à des modifications rédactionnelles pour encadrer davantage l'habilitation, en ciblant certaines dispositions (alinéa 35) ou codes (alinéa 46) modifiés.

- l'actualisation des infractions et sanctions pénales (j du 3° du I) ;
- le renforcement des sanctions pénales, notamment en prévoyant l'aggravation de celles prévues pour l'exploitation de mines sans titres dans les espaces naturels protégés (i du 3° du I) ;
- l'obligation de la tenue d'un registre de production en matière de traçabilité de l'or (b du 4° du I) ;
- le renforcement et l'adaptation du dispositif pénal de répression de l'orpaillage illégal en Guyane (c du 4° du I).

Les ordonnances satisfaites par le rapporteur, qui les a inscrites « en dur » par de précédents amendements, sont :

- la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol (a du 1° du I) ;
- le registre national minier (b du 1° du I) ;
- la recodification du dossier de reconversion des concessions d'hydrocarbures (g du 1° du I).

**Enfin, le rapporteur a présenté un amendement (COM-265) encadrant plusieurs habilitations à légiférer par ordonnance afin de :**

- mentionner le principe de proportionnalité aux côtés de la nécessaire participation du public (b du 2° du I) ;
- faciliter la transition de sites d'extraction vers des sites de stockage (d du 3° du I) ;
- conserver les apports de la loi « ESSOC » de 2018 s'agissant des activités de géothermie (c du 3° du I) ;
- conserver les apports de la loi « ASAP » de 2020 s'agissant des activités de stockage (d du 3° du I) ;
- cibler la suppression de la redevance tréfoncière sur celle perçue par l'État (h du 3° du I) ;
- prévoir l'association du président du conseil régional de Guyane à l'élaboration du schéma départemental d'orientation minière (SDOM) (a du 4° du I) ;
- cibler l'exploitation des fonds marins sur les seuls granulats marins (f du 4° du I) ;
- maintenir deux principes dans la modification des dommages miniers : la possibilité pour l'explorateur ou l'exploitant minier de s'exonérer de sa responsabilité en cas de cause étrangère et l'obligation pour l'État de se porter garant de la réparation des dommages causés par l'activité minière en cas de disparition ou de défaillance du responsable (7° bis).

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**



## CHAPITRE IV

### Favoriser les énergies renouvelables

#### *Article 22 (avis)*

#### **Introduction d'objectifs régionalisés en matière d'énergies renouvelables**

Cet article vise à prévoir des objectifs régionalisés en matière d'énergies renouvelables.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté à la commission 4 amendements consolidant le dispositif pour :**

**- viser les objectifs fixés par le législateur à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et dans le cadre de la « loi quinquennale » mentionnée à l'article L. 100-1 A du même code ;**

**- élargir le champ des objectifs fixés régionalement au stockage des énergies renouvelables, en plus de leur production ;**

**- mieux articuler le comité régional de l'énergie avec ceux existant en matière d'énergie nucléaire ou hydraulique notamment ;**

**- prévoir l'association des collectivités territoriales ou de leurs groupements intéressés, à commencer par les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE).**

**La commission des affaires économiques propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**A. Prévu par le projet de loi initial, l'article vise à compléter les objectifs existants en matière d'énergies renouvelables :**

**- d'une part, il prévoit que les objectifs quantitatifs du volet de la programmation pluriannuelle de l'énergie afférent « au développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération » sont « exprimés par façade maritime » lorsqu'ils concernent « le développement de parcs éoliens en mer » ;**

**- d'autre part, il institue des objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables pour contribuer aux objectifs de la PPE. Ces objectifs seraient établis par décret après concertation des conseils régionaux concernés. Ils prendraient en compte les potentiels énergétiques, renouvelables ou de récupération, mobilisables en région.**

**Pour l'application de l'article, il est prévu :**

- qu'une méthode et des indicateurs communs permettent d'en suivre, de façon partagée entre les régions et l'État ainsi qu'entre les collectivités territoriales d'une même région, leur déploiement et mise en œuvre ;

- qu'un comité régional de l'énergie soit chargé de favoriser la concertation, en particulier avec les collectivités territoriales, sur les questions relatives à l'énergie ;

- qu'une méthode et des indicateurs communs permettent d'en suivre, de façon partagée entre les régions et l'État ainsi qu'entre les collectivités territoriales d'une même région, leur déploiement et mise en œuvre.

Présidé par le président du conseil régional et le représentant de l'État, le comité régional de l'énergie disposerait des compétences suivantes :

- il serait associé à la fixation ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des objectifs intégrés au schéma d'aménagement régional (SAR), au schéma régional d'aménagement, de développement et d'égalité des territoires (SRADDET), au schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et au schéma régional éolien ;

- il élaborerait, à la demande du ministère chargé de l'énergie, une proposition d'objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables de la région ;

- il pourrait débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'énergie ayant un impact sur la région.

**B. Le rapporteur relève que le dispositif soulève plusieurs interrogations.**

Sur le principe, **la fixation d'objectifs régionaux par décret, fussent-ils régionalisés, en matière d'énergies renouvelables, entre en contradiction avec la « loi quinquennale », issue de la loi « Énergie-Climat »<sup>1</sup>.**

En effet, cette loi a prévu la fixation, par le législateur, de l'ensemble de nos objectifs énergétiques et climatiques, à compter de 2023, dont ceux de « *développement des énergies renouvelables pour l'électricité, la chaleur, le carburant et le gaz pour deux périodes successives de cinq ans* » et « *de diversification du mix de production d'électricité, pour deux périodes successives de cinq ans* » (3° et 4° de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie).

Sur la forme, **le dispositif présente plusieurs incomplétudes.**

**La première est de viser les objectifs en matière d'énergies renouvelables de la PPE et non ceux fixés par le législateur**, par le passé parmi les objectifs de notre politique énergétique nationale figurant à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, ou dans le futur via la « loi quinquennale » prévue à compter de 2023 à l'article L. 100-1 A du même code.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (Article 2).

Or, actuellement, **les objectifs fixés par le législateur, à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, sont souvent plus élevés que ceux prévus par le Gouvernement, dans l'actuelle PPE<sup>1</sup> : ainsi le cas en matière de biogaz, d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ou encore d'éolien en mer.**

Par ailleurs, la « loi quinquennale » a vocation à se substituer à tous les documents réglementaires, en matière d'énergie et de climat, à compter de 2023, l'article L. 100-1 A du code de l'énergie exigeant que la PPE soit « compatible » avec elle : **ce sont donc bien les objectifs mentionnés par cette loi qui devraient être ciblés.**

**La deuxième est de valoriser les énergies renouvelables sans considération pour d'autres sources d'énergie.**

**L'énergie nucléaire n'est pas mentionnée**, ce qui est regrettable dans la mesure où elle représente les trois-quarts de notre mix électrique et n'émet que 6 grammes de dioxyde de carbone par kilowattheure<sup>2</sup>.

**Il en est de même des objectifs de développement de l'hydrogène, des biocarburants, de la mobilité propre, des infrastructures de recharge ou des effacements pourtant prévus par la PPE<sup>3</sup>.**

**Ceux de réduction de la consommation d'énergie primaire le sont également<sup>4</sup>.**

**Enfin, le rapporteur relève que le dispositif présente un certain nombre d'ambiguïtés.**

Tout d'abord, **le comité régional débattra de « tous les sujets relatifs à l'énergie ayant un impact sur la région »**, ce qui va bien au-delà du développement des énergies renouvelables initialement prévu par l'article.

Or, il existe déjà un certain nombre d'instances, telles que :

- les comités de suivi de l'exécution de la concession et de la gestion des usages de l'eau et les commissions locales de l'eau, dans le domaine de l'hydroélectricité (article L. 524-1 du code de l'énergie) ;
- les commissions locales d'information, dans celui du nucléaire (article L. 542-13 du code de l'environnement) ;
- les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (article L. 4134-2 du code générale des collectivités territoriales).

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

<sup>2</sup> Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) : [https://www.bilans-ges.ademe.fr/documentation/UPLOAD\\_DOC\\_FR/index.htm?conventionnel.htm](https://www.bilans-ges.ademe.fr/documentation/UPLOAD_DOC_FR/index.htm?conventionnel.htm)

<sup>3</sup> Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie (articles 1, 5, 6, 7 et 11).

<sup>4</sup> Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie (article 2).

Par ailleurs, **la composition du comité régional serait définie par décret**, de sorte que la représentation de droit des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), ne serait pas prévue.

Autre difficulté, **seul l'avis du conseil régional serait recueilli préalablement à la détermination des objectifs et non celui des autres collectivités territoriales et de leurs groupements intéressés**, ce qui n'est déroge aux modalités de détermination de la plupart des documents de planification – dont les SRADDET – et n'est pas de nature à faire émerger une culture commune de la transition énergétique à l'échelle de la région.

Enfin, **tant les objectifs régionaux que le comité régional de l'énergie seraient réservés au « territoire métropolitain continental »**, c'est-à-dire à 12 régions excluant la Corse et les Outre-mer.

Sur ce dernier point, le Gouvernement a précisé au rapporteur *« la Corse et les Outre-mer ont chacun leurs propres PPE, qui sont élaborées en coopération étroite avec les exécutifs territoriaux »*.

**C. Au total, Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté plusieurs amendements (COM-1886, COM-1887, COM-1888, COM-1889) tendant à consolider le dispositif pour :**

**- viser les objectifs fixés par le législateur à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et dans le cadre de la « loi quinquennale » mentionnée à l'article L. 100-1 A du même code ;**

**- élargir le champ des objectifs fixés régionalement au stockage des énergies renouvelables, en plus de leur production ;**

**- mieux articuler le comité régional de l'énergie avec ceux existant en matière d'énergie nucléaire ou hydraulique notamment ;**

**- prévoir l'association des collectivités territoriales ou de leurs groupements intéressés, à commencer par les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE).**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 22 bis A (délégué)*

**Institution d'un mécanisme d'appel d'offres en direction  
des capacités de stockage de l'électricité**

Cet article vise à instituer un mécanisme d'appel d'offres pour les capacités de stockage de l'électricité.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté un amendement tendant à consolider le dispositif en :**

**- visant les objectifs de stockage prévus par la « loi quinquennale » en plus de ceux prévus par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ;**

**- citant les capacités de stockage visées, telles que les stockages par station stations de transfert d'énergie par pompage (STEP), batterie ou hydrogène ;**

**- prévoyant une concertation technique préalable avec les professionnels intéressés et les gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle – Des capacités de stockage d'électricité promus par le code de l'énergie et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).**

En l'état actuel du droit, **il n'existe pas de dispositif de soutien par appels d'offres aux capacités de stockage de l'électricité**, au contraire des effacements de consommation (Article L. 271-4 du code de l'énergie).

Pour autant, **la problématique du stockage est bien prise en compte dans notre stratégie énergétique :**

- d'une part, le code de l'énergie fixe à l'État l'objectif d'« *assurer les moyens de transport et de stockage de l'électricité* » (2° de l'article L. 100-2 du code de l'énergie) ;

- d'autre part, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)<sup>1</sup> dispose que « *l'objectif est également d'engager d'ici à 2028 des projets de stockage sous forme de stations de transfert d'électricité par pompage, en vue d'un développement de 1,5 GW de capacités entre 2030 et 2035* » (I de l'article 3).

<sup>1</sup> Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Par ailleurs, les capacités de stockage de l'électricité sont déjà valorisées à travers deux obligations incombant aux fournisseurs d'électricité : les capacités (article L. 335-1 du code de l'énergie) et les réserves (article L. 321-13 du même code).

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un dispositif facultatif de soutien aux capacités de stockage de l'électricité par appel d'offres**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du rapporteur, un amendement du Gouvernement créant un dispositif de soutien aux capacités de stockage de l'électricité.

Ce dispositif instituerait un article L. 352-1-1 au code de l'énergie prévoyant la possibilité pour l'autorité administrative de recourir à une procédure d'appel d'offres lorsque ces capacités de stockage ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ou au bilan prévisionnel de Réseau de transport d'électricité (RTE), le gestionnaire du réseau de transport, met en évidence des besoins en flexibilité.

L'autorité administrative :

- désignerait les candidats ;
- veillerait à ce que la rémunération des capitaux immobilisés n'excèdent pas une rémunération normale des capitaux compte tenu des risques inhérents à ces activités ;
- aurait la faculté de ne pas donner suite à l'appel d'offres.

De son côté, le gestionnaire du réseau de transport serait :

- chargé d'analyser les offres et de proposer leur classement selon des procédures concurrentielles, non discriminatoires et transparentes ;
- tenu de conclure un contrat rémunérant les capacités de stockage en tenant compte du résultat de l'appel d'offres.

Il est prévu que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) soit saisie pour avis du décret fixant les modalités d'application.

## **III. La position de la commission - Un dispositif utile à la transition énergétique, pouvant toutefois être conforté**

**A. Le rapporteur salue le souhait de développer les capacités de stockage de l'électricité :** elles sont utiles pour accompagner l'essor des énergies renouvelables et des mobilités propres, garantir l'équilibre entre la demande et l'offre d'électricité et favoriser la flexibilité et la sécurité du système électrique.

**B. Il relève que le dispositif de soutien est calqué sur celui pour les effacements,** prévu à l'article L. 271-4 du code de l'énergie, sous réserve de l'absence de références :

- aux « *différentes catégories* » susceptibles d'être soutenues *via* l'appel d'offres ;

- à une « *concertation sur les modalités techniques* » devant être réalisée au préalable par le gestionnaire du réseau de transport.

**Le Gouvernement a indiqué au rapporteur que ces éléments pourraient être précisés ultérieurement**, le cas échéant dans le décret.

**C.** Outre une référence erronée au « *livre V* », en lieu et place du « *titre V* », **le dispositif présente selon le rapporteur plusieurs ambiguïtés :**

- en premier lieu, **l'appel d'offres est conditionné à l'absence d'atteinte aux objectifs fixés par la PPE en matière de stockage** qui, aujourd'hui, ne comprend qu'un objectif de 1,5 gigawatt (GW) de capacités de stockage sous forme de stations de transfert d'électricité par pompage entre 2030 et 2035<sup>1</sup> ;

- en second lieu, **l'appel d'offres est conditionné aux besoins en flexibilité relevés par RTE dans son bilan prévisionnel** qui, en réalité, sont plus larges que le seul stockage puisque cette référence renvoie non seulement au stockage mais aussi à d'autres techniques liées à la production (centrales dispatchables) à la consommation (effacements, offres tarifaires à différenciation temporaires) ou aux réseaux (interconnexion).

Sollicité sur ces deux points, le Gouvernement a indiqué que l'appel d'offres ne serait intégré que « *dans la future PPE qui sera prise à la suite de la loi programmatique énergie climat prévue en 2023* » et que les précisions apportées par le décret feront qu'« *il n'y aura pas d'ambiguïtés* ».

Surtout, le rapporteur regrette que différentes catégories de stockage ne soient pas mentionnées, dans la mesure où plusieurs formes doivent être promues : hydraulique, par batterie, par hydrogène.

Le Gouvernement a indiqué que « *ces trois technologies font typiquement partie des grandes technologies de stockage envisageables* ».

**D.** En dépit de son intérêt, **le rapporteur retient de son audition que le dispositif envisagé ne fait pas consensus.**

Certes, les professionnels de l'électricité auditionnés, dont les représentants de l'hydroélectricité ou de l'hydrogène, ainsi que RTE, accueillent positivement le dispositif.

En revanche, la CRE a fait part de ses réserves, considérant que « *le stockage trouve une rentabilité naturelle à travers plusieurs outils déjà mis en œuvre* » citant l'appel d'offres long terme (AOLT) du marché de capacité, la participation aux services système<sup>2</sup> de même que les arbitrages de marché<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie (article 3).

<sup>2</sup> C'est-à-dire aux réserves primaires, secondaires et tertiaires qui permettent au gestionnaire du réseau public de transport d'électricité d'assurer l'équilibre entre la production et la consommation.

**E.** S'il entend ces légitimes réserves, le rapporteur considère que le mécanisme d'appel d'offres pour les capacités de stockage mérite d'être, non seulement conservé, mais plus encore consolidé.

C'est pourquoi le rapporteur a présenté un amendement (COM-251) tendant à conforter le dispositif en :

- visant les objectifs de stockage prévus par la « loi quinquennale » en plus de ceux prévus par la PPE ;

- citant les capacités de stockage visées, telles que STEP, les batteries ou l'hydrogène ;

- prévoyant une concertation technique préalable avec les professionnels intéressés et les gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

---

<sup>1</sup> De plus en plus favorables au stockage avec le développement des énergies renouvelables et des solutions pour pallier leur intermittence.



*Article 22 bis BA (nouveau) (délégué)*

**Interdiction des arrêts de réacteurs nucléaires  
en l'absence de capacités de production  
d'énergies renouvelables équivalentes**

Introduit par un amendement du rapporteur Daniel Gremillet, cet article vise à conditionner les arrêts de réacteurs nucléaires à la mise en place de capacités de production d'énergies renouvelables équivalentes.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

Codifié à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, **l'objectif de réduction à 50 % de la production d'énergie nucléaire d'ici 2035**, issu de la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019<sup>1</sup>, **va conduire à la fermeture de 14 réacteurs en quinze ans**, les 2 de la centrale de Fessenheim ayant déjà cessé de fonctionner en mars et juin 2020.

**Si la commission des affaires économiques a accepté cet objectif dans le cadre de la loi précitée, c'est parce qu'il permettait de reporter cette échéance de 2025 à 2035**, par rapport à la loi de « Transition énergétique » du 17 août 2015<sup>2</sup>.

Au demeurant, **Daniel Gremillet, alors rapporteur pour la commission des affaires économiques du projet de loi « Énergie-Climat », avait « déploré que l'étude d'impact ne comporte aucun élément substantiel sur les effets économiques et sociaux induits par l'arrêt envisagé de 14 réacteurs d'ici 2035 »**<sup>3</sup>.

**Ces arrêts ont des conséquences importantes sur nos territoires**, puisque ceux de la centrale de Fessenheim ont conduit à une chute des salariés présents sur le site de 680 à 60, ainsi que l'a relevé le rapporteur dans son rapport d'information sur l'application de la loi « Énergie-Climat »<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1<sup>er</sup>).

<sup>2</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 1<sup>er</sup>).

<sup>3</sup> Rapport de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, sur le projet de loi énergie et climat, n° 657 (2018-2019) - 10 juillet 2019, p. 18.

<sup>4</sup> Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 22.

Au total, **entre 35 000 et 72 000 suppressions d'emplois sont attendues dans la filière nucléaire à l'horizon 2030**, selon les éléments indiqués par Gouvernement<sup>1</sup>.

**Ces arrêts ont également des répercussions indéniables sur l'équilibre entre la production et la consommation d'électricité et, partant, sur notre sécurité d'approvisionnement.**

**Ces répercussions sont visibles à court terme.**

Pour preuve, Réseau de transport d'électricité (RTE), a placé la France en situation de « *vigilance particulière* » l'hiver dernier, compte tenu notamment d'une « *disponibilité historiquement faible du parc nucléaire* »<sup>2</sup>.

Sous l'effet de la crise de la Covid-19, **il a constaté une chute de la production d'énergie nucléaire de 13 % en 2020**. Dans ce contexte, la France a été importatrice d'électricité pendant 43 jours, contre 25 en 2019<sup>3</sup>.

**Cette situation devrait perdurer car les arrêts de réacteurs nucléaires et des centrales à charbon, conjugués aux retards pris dans la mise en service de l'EPR de Flamanville et des capacités de production d'énergies renouvelables, laissent notre production d'électricité « sans aucune capacité supplémentaire » jusqu'en 2023.**

**Ces répercussions sont également visibles à moyen terme.**

Constatant une « *trajectoire de transition de 2024 à 2026* », RTE a ainsi appelé à « *conserver en activité les moyens de production bas-carbone dont la fermeture pouvait être envisagée d'ici à 2026* »<sup>4</sup>.

Les arrêts de réacteurs nucléaires apparaissent donc inopportuns avant cette date.

De son côté, le Président de l'Agence de sûreté nucléaire (ASN)<sup>5</sup> a indiqué à la commission des affaires économiques, que « *dans les deux ou trois prochaines années [...] il ne faudrait pas que l'absence de marge par rapport aux besoins en électricité pèse sur les décisions à prendre en cas de risque sur la sûreté.* »

Il est donc crucial de veiller, tout à la fois, au maintien et à la sûreté des réacteurs nucléaires.

---

<sup>1</sup> Rapport de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, sur le projet de loi énergie et climat, n° 657 (2018-2019) - 10 juillet 2019, p. 18.

<sup>2</sup> Réseau de transport d'électricité (RTE), Analyse préliminaire hiver 2020-2021 : [https://assets.rte-france.com/prod/public/2020-06/Analyse\\_preliminaire\\_hiver\\_2020-2021\\_-\\_VFinale-pdf.pdf](https://assets.rte-france.com/prod/public/2020-06/Analyse_preliminaire_hiver_2020-2021_-_VFinale-pdf.pdf)

<sup>3</sup> Réseau de transport d'électricité (RTE), Bilan électrique 2020 : [https://bilan-electrique-2020.rte-france.com/wp-content/uploads/2021/03/PDF\\_BE2020-1.pdf](https://bilan-electrique-2020.rte-france.com/wp-content/uploads/2021/03/PDF_BE2020-1.pdf)

<sup>4</sup> Réseau de transport d'électricité (RTE), Bilan prévisionnel 2023 : <https://assets.rte-france.com/prod/public/2021-04/Bilan%20previsionnel%202021.pdf>

<sup>5</sup> Le compte rendu de l'audition du président de M. Bernard Doroszczuk, président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), du 7 avril 2021, est disponible ci-après : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210405/ecos.html>

Enfin, nombreuses sont les études à s'inquiéter des effets des arrêts de réacteurs nucléaires sur le long terme.

C'est le cas de France Stratégie<sup>1</sup> qui, observant une perte de 19 gigawatts (GW) de capacité de production pilotable d'ici 2030, considère que « *sans développement de flexibilités supplémentaires, notre pays devrait alors compter sur les importations, sachant qu'au niveau européen les marges sont également négatives, qu'il ne sera pas toujours possible de compter sur les importations pour boucler l'équilibre offre-demande, et, faut-il le rappeler, que tous les pays ne pourront pas importer en même temps 100 % de leur capacité d'interconnexion.* »

C'est également le cas du Haut-Commissaire au plan<sup>2</sup>, qui s'attend à « *une amputation de notre capacité de production électronucléaire de l'ordre de 30 % et une augmentation probable de la part d'électricité d'origine fossile au-delà des 8 % actuels* » et considère que « *le mix productif doit assurément préserver une part significative de production nucléaire, qui ne pourra sans doute à vœux humaines être dans les décennies qui viennent inférieure à 50 % de la production totale d'électricité.* »

C'est enfin le cas du Président de l'ASN, pour qui « *à long terme, le point principal de préoccupation porte sur l'horizon 2035-2040, au moment où la durée de fonctionnement des réacteurs les plus anciens sera entre cinquante et soixante ans* », ajoutant qu'« *il faut donc, dès à présent, se projeter sur des scénarii à long terme pour disposer des éléments nécessaires à la prise de décision* ».

Dans ce contexte, l'avenir de notre filière nucléaire doit donc être clairement défendu, dès à présent et avec force.

Car il est urgent de conforter notre sécurité et notre souveraineté énergétiques, en veillant à ne pas déstabiliser davantage notre système électrique par des arrêts de réacteurs nucléaires mal calibrés car mal évalués.

C'est pourquoi le rapporteur a présenté un amendement (COM-256), consacrant un principe, simple et nécessaire, pour atteindre l'objectif de « **neutralité carbone** » à l'horizon 2050 : celui selon lequel tout arrêt de réacteur nucléaire doit être accompagné de la mise en service de capacités de production d'énergies renouvelables équivalentes.

Aussi a-t-il complété les objectifs du code de l'énergie, prévus à l'article L. 100-4, de la mention suivante : « *Les fermetures de réacteurs nucléaires, prévues par la programmation pluriannuelle de l'énergie mentionnée à l'article L. 141-1 ou en application du 4° du I de l'article L. 100-1 A, ne peuvent intervenir qu'à l'issue de la mise en service de capacités de production d'énergies*

---

<sup>1</sup> France Stratégique, *Quelle sécurité d'approvisionnement à l'horizon 2030 en Europe ?*, janvier 2021 : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-na-99-approvisionnement-electricite-janvier.pdf>

<sup>2</sup> Haut-Commissariat au plan, *Électricité, le devoir de lucidité*, mars 2021 : [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/04/electricite\\_le\\_devoir\\_de\\_lucidite.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/04/electricite_le_devoir_de_lucidite.pdf)

*renouvelables, définies à l'article L. 211-2, permettant de produire un volume d'énergie équivalent à la production des réacteurs nucléaires dont la fermeture est programmée. »*

Ce faisant, l'amendement du rapporteur fait suite à la recommandation n° 1 du rapport d'information précité, qui vise à « *garantir la place de l'énergie nucléaire dans notre mix énergétique, en revalorisant l'objectif prévu à l'article L. 100-4 du code de l'énergie* ».

Il complète en outre l'objectif de décarbonation du texte, et plus spécifiquement les dispositions de son volet « *Produire et Travailler* » liées au « *verdissement de l'économie* » et aux « *énergies renouvelables* ».

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

*Article 22 bis BB (nouveau) (délégué)*

**Introduction d'un cadre de soutien, stratégique, juridique et extrabudgétaire, applicable à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone**

Introduit par un amendement du rapporteur Daniel Gremillet, cet article tend à conforter le cadre de soutien, stratégique, administratif et extrabudgétaire, applicable à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

**L'hydrogène est un vecteur d'avenir pour réussir notre transition énergétique.**

À la faveur des plans de relance, il commence à être mieux pris en compte par les politiques publiques, puisque 2 milliards d'euros lui sont consacrés d'ici 2022 et 7 milliards d'ici 2030.

Pour autant, l'hydrogène pourrait être mieux pris en compte par :

- les objectifs figurant à l'article L. 100-4 du code de l'énergie ;
- la « loi quinquennale » prévue à compter de 2023, en application de l'article L. 100-1 A du même code ;
- la dispense de procédure de mise en concurrence pour l'occupation du domaine public de l'État, mentionnée à l'article L. 2122-1-3-1 du code général de la propriété des personnes publiques ;
- le mécanisme de garanties d'origine, dont le champ ne s'étend pas à l'hydrogène bas-carbone, s'agissant de celui injecté dans les réseaux de gaz naturel (article L. 445-3 du code de l'énergie), et dont le transfert vers les collectivités territoriales ou leurs groupements est limité, pour celui renouvelable comme bas-carbone produit par électrolyse de l'eau (article L. 822-3 du même code).

Dans ce contexte, **le rapporteur a présenté un amendement (COM-253) visant à conforter le soutien apporté à l'hydrogène.**

Il **inscrit**, parmi les objectifs de notre politique énergétique nationale, mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, **celui de « porter les capacités installées de production d'hydrogène renouvelable et bas-carbone produit par électrolyse, notamment à l'issue de procédures de mise en concurrence, à 6,5 gigawatts au moins d'ici à 2030 ».**

Il **étend la « loi quinquennale »**, qui fixera nos objectifs énergétiques et climatiques à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023, **à ceux en matière « d'hydrogène renouvelable et bas-carbone ».**

**Il permet aux installations de production d'hydrogène renouvelable et bas-carbone produit par électrolyse de l'eau, de bénéficier de souplesses pour leur implantation sur le domaine public de l'État, à l'instar de celles d'électricité et de gaz renouvelables.**

**Il élargit le transfert à titre gratuit des « garanties d'origine » prévues pour l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone produit par électrolyse de l'eau aux groupements de communes et aux métropoles lorsque les communes leur ont transféré leur compétence.**

**À titre expérimental, il institue un mécanisme de « garanties d'origine » pour l'hydrogène bas-carbone injecté dans le réseau de gaz naturel, pour une durée de trois ans.**

Cet amendement du rapporteur fait suite aux recommandations liées à l'hydrogène de son rapport d'information sur l'application de la loi « Énergie-Climat »<sup>1</sup>, dont la recommandation n° 5 vise à « *consolider le cadre stratégique applicable à l'hydrogène, en complétant l'objectif mentionné à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et en étendant le champ de la "loi quinquennale" prévue à compter de 2023* » et celle n° 27 à « *assouplir l'accès des collectivités territoriales aux "garanties d'origine" de l'hydrogène, à commencer par les groupements de communes et les métropoles* ».

Au total, l'amendement proposé conforte l'objectif de décarbonation du texte, et plus spécifiquement les dispositions de son volet « *Produire et Travailler* » liées au « *verdissement de l'économie* » et aux « *énergies renouvelables* ».

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 31 et 61.

*Article 22 bis B (délégué)*

**Identification des sites potentiellement propices  
au développement de l'hydroélectricité**

Cet article vise à identifier les sites potentiellement propices au développement de l'hydroélectricité.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a proposé un amendement pour substituer à ce dispositif les dispositions de nature économique de la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle – Des projets hydroélectriques devant nécessairement s'articuler avec les règles de continuité écologique**

**A. Les projets hydroélectriques doivent nécessairement s'articuler avec les règles relatives à la restauration de la continuité écologique des cours d'eau** : en effet, depuis la loi « LEMA » du 30 décembre 2006<sup>1</sup>, prise en application d'une directive européenne<sup>2</sup>, les cours d'eau peuvent faire l'objet d'un classement en deux catégories par l'autorité administrative (article L. 214-17 du code de l'environnement)<sup>3</sup> :

- sur les cours d'eau de catégorie 1, qui sont caractérisés par un très bon état écologique ou identifiés comme des réservoirs biologiques, il est interdit d'accorder toute nouvelle autorisation ou concession d'ouvrage constituant « *un obstacle à la continuité écologique* » ;

- sur les cours d'eau de catégorie 2, sur lesquels il est nécessaire d'assurer le transport des sédiments ou la circulation des poissons, la gestion, l'entretien et l'équipement d'ouvrages sont subordonnés à des règles définies par l'autorité administrative.

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et sur les milieux aquatiques.

<sup>2</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

<sup>3</sup> Dans le même esprit, la loi « LEMA » a également introduit une obligation en matière de « débit réservé », c'est-à-dire de maintien d'un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces (article L. 214-18 du code de l'environnement), qui affecte elle aussi négativement ce productible.

Ainsi que l'a rappelé le rapporteur pour la commission des affaires économiques Patrick Chauvet<sup>1</sup>, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, l'application de ces règles a plusieurs conséquences sur la filière hydroélectrique française :

- d'une part, **l'interdiction de tout obstacle sur les cours d'eau de catégorie 1 réduit de deux tiers le potentiel de développement de l'hydroélectricité**, selon les estimations réalisées par les professionnels<sup>2</sup> ;

- d'autre part, **les aménagements sur les cours d'eau de catégorie 2** (montaison ou dévalaison des poissons, contournement des barrages, arasement d'ouvrages) **engendrent des surcoûts et réduisent le productible**.

**B. Ces règles de continuité écologique sont intégrées à plusieurs outils de planification**, à l'échelle locale :

- **chaque bassin ou regroupement de bassins est doté d'un ou de plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)**, qui « *prend en compte l'évaluation, par zone géographique, du potentiel hydroélectrique* » (II de l'article L. 212-1 du code de l'environnement) ;

- **chaque sous-bassin est doté d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)**, qui « *doit être compatible* » avec le SDAGE (article L. 212-3 du code de l'environnement).

**Il existe également des contrats de bassin et de rivière**, qui en constituent la traduction opérationnelle.

**C. Plusieurs acteurs locaux interviennent dans l'élaboration et l'application de ces outils de planification** : c'est notamment le cas des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des syndicats mixtes, les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou encore des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE)<sup>3</sup>.

**D. Depuis 2019, le ministère de la transition écologique promeut un Plan d'action pour une politique apaisée de restauration de la continuité écologique des cours d'eau<sup>4</sup>**, qui vise notamment à prioriser les actions de restauration, à améliorer la coordination des services de l'État, à mettre en œuvre des solutions proportionnées, à conforter les outils financiers et fiscaux ou à renforcer la connaissance des moulins et leur remise en exploitation.

---

<sup>1</sup> Rapport de M. Patrick Chauvet, fait au nom de la commission des affaires économiques, sur la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, n° 507 (2020-2021) - 31 mars 2021, p. 11.

<sup>2</sup> France Hydroélectricité, *La petite hydroélectricité. Produire avec son temps pour demain*, janvier 2018.

<sup>3</sup> Qui interviennent aux côtés, naturellement, des collectivités territoriales elles-mêmes.

<sup>4</sup> Note technique (NOR : TREL1904749N) du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, du 30 avril 2019 relative à la mise en œuvre du plan d'action pour une politique apaisée de restauration de la continuité écologique des cours d'eau.



Dans le même esprit, **un travail d'identification du potentiel hydroélectrique français a déjà été réalisé**<sup>1</sup>, en collaboration avec les professionnels et région par région, en 2013.

**E. Cependant, des dérogations existent à l'application des règles de continuité écologique :**

- en premier lieu, **les règles relatives à la continuité écologique des cours d'eau ont été assouplies pour les « moulins à eau » par la loi « Autoconsommation » du 24 février 2017**<sup>2</sup> : l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement les dispense désormais des règles prévues pour les cours d'eau de catégorie 2 ;

- en second lieu, **depuis la loi « ASAP » du 7 décembre 2020**<sup>3</sup>, **les porteurs de projets peuvent faire examiner, dans le cadre de l'autorisation environnementale (AE), leur éventuelle demande de dérogation aux objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par les SDAGE ou SAGE.**

Plus substantiellement, **les projets hydroélectriques peuvent déroger à l'application du droit de l'Union européenne dans ce domaine, en raison de l'existence d'un « intérêt général majeur ».**

**La directive-cadre précitée dispose en effet que les États membres ne commettent pas d'infraction s'ils ne respectent pas les obligations prévues en matière de rétablissement du bon état d'une eau souterraine, du bon état écologique ou du bon potentiel écologique ou de non-détérioration d'une masse d'eau souterraine ou de surface dès lors que « ces modifications ou ces altérations répondent à intérêt général majeur »** (article 4 alinéa 7).

Dans un arrêt rendu récemment<sup>4</sup>, **la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a d'ailleurs appliqué cette dérogation à un projet hydroélectrique.**

En droit national, **l'article L. 212-1 du code de l'environnement permet ainsi à l'autorité administrative d'autoriser un projet à déroger aux objectifs de quantité et de qualité des eaux sous certaines conditions, notamment si « les modifications ou altérations des masses d'eau répondent à un intérêt général majeur »** (article R. 212-16 du même code).

---

<sup>1</sup> Les résultats de l'identification du potentiel hydroélectrique français sont consultables : [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/potentiel%20hydro\\_synth%C3%A8se%20publique\\_vf.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/potentiel%20hydro_synth%C3%A8se%20publique_vf.pdf)

<sup>2</sup> Loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables.

<sup>3</sup> Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

<sup>4</sup> Arrêt n° C-346/14, Commission européenne contre République d'Autriche, du 4 mai 2016.

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Une identification des sites potentiellement propices au développement de l'hydroélectricité, accompagnée d'études *ex ante* et d'un bilan *ex post*.**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par la rapporteure Cendra Motin, avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoyant que « *l'État encourage, en lien avec les collectivités territoriales concernées et avec les communautés d'énergie [...] l'identification de sites potentiels propices au développement de l'hydroélectricité, dans le respect des objectifs de protection du bon état écologique des cours d'eau et de protection de la biodiversité* ».

À cette fin, il est précisé :

- d'une part, que des études en amont « *d'identification et de qualification de ces sites* » peuvent être menées en partenariat avec les acteurs concernés ;

- d'autre part, que l'État établit dans un délai de deux ans « *un bilan du déroulement de ces travaux* ».

## **III. La position de la commission - La suppression de l'identification des sites propices au développement de l'hydroélectricité au profit des dispositions de nature économique de la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique**

A. Le rapporteur relève que le dispositif créerait une nouvelle catégorie juridique, mal définie, de « *sites propices au développement de l'hydroélectricité* », sans qu'une articulation ne soit prévue avec le classement des cours d'eau, mentionné à l'article L. 214-17 du code de l'environnement.

Cette catégorie ne tiendrait pas compte :

- du travail réalisé, dans les SDAGE, les SAGE, les contrats de rivière ou de bassin, l'identification du potentiel de production de 2013 ou le *Plan d'action pour une politique de continuité apaisée* de 2019 ;

- des dérogations mobilisables, puisque peuvent être appliquées aux projets la dérogation aux règles de continuité écologique prévue pour les « moulins à eau » utilisés pour produire de l'électricité (article L. 218-8-1 du code de l'environnement) ou la notion d'« intérêt général majeur » autorisant des dérogations aux objectifs de gestion des eaux des SDAGE ou SAGE (article L. 212-1 du code de l'environnement).

Dans une décision récente du 15 février 2021<sup>1</sup>, le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé que, sur les cours d'eau de catégorie 1, « *l'interdiction de*

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies, arrêt n° 435026, lundi 15 février 2021 : <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2021-02-15/435026>

*nouveaux ouvrages s'applique uniquement si, au terme d'une appréciation au cas par cas, ces ouvrages constituent un obstacle à la continuité écologique ».*

Interrogé sur ce point, le Gouvernement a indiqué que « *l'introduction de sites propices ne vise pas à constituer une nouvelle catégorie administrative mais a pour objectif de réunir les acteurs concernés* ».

À l'issue de cette concertation, « *les producteurs d'hydroélectricité pourront se diriger préférentiellement vers ces sites pour développer de nouveaux projets* », précisant qu'« *il sera permis de développer des projets sur d'autres sites* » et que « *développer un projet sur un site identifié comme favorable ne dispensera pas de l'obligation de mener une étude d'impact et ne garantira pas automatiquement l'obtention de l'autorisation* ».

**B.** En second lieu, **le dispositif serait peu respectueux des acteurs de terrain, à commencer par les collectivités territoriales.**

En effet, l'article prévoit que l'État « *encourage l'identification de sites* » et « *établit un bilan du déroulement de ces travaux* ».

Si cette identification doit être réalisée « *en lien avec les collectivités territoriales et avec les communautés d'énergie* », il n'est fait aucune mention des acteurs premiers de la gouvernance de l'eau : les EPCI, les syndicats mixtes, les EPTB ou les EPAGE.

Cela est peu respectueux, tant du principe de libre administration des collectivités territoriales, que de celui de participation du public.

De plus, l'article dispose que l'identification s'inscrit « *dans le respect des objectifs de protection du bon état écologique des cours d'eau et de protection de la biodiversité* ».

Cette mention est superfétatoire puisque l'article L. 100-1 du code de l'énergie dispose déjà que « *la politique énergétique favorise un [...] mode de développement économique respectueux de l'environnement* » et l'article L. 211-1 du code de l'environnement que « *cette gestion [de la ressource en eau] vise à assurer [...] le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques* ».

Elle ne fait pas référence à la nécessité d'un « *développement de la production d'électricité d'origine renouvelable* » ou d'une « *préservation du patrimoine hydraulique, en particulier les moulins hydraulique et leurs dépendances* », prévue par le même article L. 211-1 du code de l'environnement.

Sollicité sur ce point, le Gouvernement a indiqué que « *les établissements publics concernés seront bien associés aux processus d'identification des sites propices* ».

**C.** De surcroît, **le dispositif présente plusieurs ambiguïtés rédactionnelles :**

- il n'est pas précisé si l'identification des sites porte sur de nouvelles installations hydroélectriques ou englobe également celles existantes ;

- il n'est pas indiqué qui prend en compte le coût des études en amont d'identification et de qualification des sites ;

- le bilan devant être établi par l'État porte sur le déroulement de ces travaux et non leur aboutissement lui-même.

Le rapporteur a demandé des précisions au Gouvernement sur ces différents sujets, qui lui a indiqué, s'agissant des études, que « *la possibilité d'un financement public, dont celui des agences de l'eau ou de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie dans le cadre leurs règles d'intervention, sera étudiée pour effectuer ces études* », précisant que « *les résultats de ces études seront rendus publics et pourront notamment servir aux développeurs de projet pour renforcer leurs études d'impact* ».

**D.** Enfin et surtout, **le rapporteur constate que le dispositif ne satisfait aucun des acteurs auditionnés** : professionnels de l'hydroélectricité, propriétaires de « moulins à eau », fédération de pêche, association de protection de l'environnement.

Pour toutes ces raisons, **le rapporteur a présenté un amendement (COM-254) visant à substituer à ce dispositif les dispositions de nature économique de la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique**, adoptée à l'unanimité par le Sénat le 13 avril dernier, à l'initiative de la présidente de la commission des affaires économiques Sophie Primas et de lui-même, en sa qualité de président du groupe d'études « Énergie ».

**Les résultats apportés à la consultation des élus locaux**, conduite par le Sénat dans le cadre du projet de loi « Climat-Résilience », **témoignent de l'intérêt des élus locaux pour les évolutions législatives proposées par cette initiative sénatoriale** :

- **95,5 % d'entre eux sont favorables à une meilleure association des maires et des présidents d'EPCI à la vie des installations hydrauliques**, dont celle de nos barrages ;

- **94,3 % approuvent le renforcement du cadre stratégie de l'énergie hydraulique et de son stockage**, dans le cadre de la « loi quinquennale », prévue à compter de 2023 ;

- **84,6 % sont intéressés par l'allègement de la fiscale nationale perçue par l'État pour développer les installations de production et de stockage de l'énergie hydraulique** ou pour assurer leur conformité avec les normes de continuité écologique ;

- **81,9 % sont enfin favorables à la simplification des normes applicables aux projets d'installations de production et de stockage de l'énergie hydraulique** et de leurs relations avec les services de l'État.

Dans ce contexte, **le rapporteur invite donc le Gouvernement à s'appuyer sur cette initiative sénatoriale**, indéniablement consensuelle.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 22 bis C (nouveau) (délégué)*

**Introduction d'incitations fiscales en faveur des activités hydroélectriques, et notamment de leur conciliation avec les règles de continuité écologique**

Introduit par un amendement du rapporteur Daniel Gremillet, cet article vise à intégrer au projet de loi les dispositions de nature fiscale de la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, adoptée à l'unanimité par le Sénat le 13 avril dernier.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

L'hydroélectricité est soumise à une forte pression fiscale.

Ainsi que l'a rappelé le rapporteur Patrick Chauvet<sup>1</sup>, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique :

- les installations hydroélectriques entrent dans le champ de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), de la contribution économique territoriale (CET) – composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) –, de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), des taxes foncières – sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) –, des redevances diverses – comme celles des agences de l'eau ;

- au total, les charges fiscales représentent entre 10 et 50 euros par kW ; à titre d'illustration, la taxe foncière concentre 7 % du total des coûts de fonctionnement annuels.

Dans ce contexte, **la proposition de loi précitée a prévu des incitations fiscales**, obligatoires pour l'État et facultatives pour les collectivités territoriales, **notamment pour garantir une meilleure articulation des activités hydroélectriques avec les règles de préservation de la continuité écologique des cours d'eau.**

Ces incitations consistent en :

- **une réduction d'impôt (de 30 %) sur le revenu des personnes physiques (IRPP) pour les propriétaires de « moulins à eau »**, à raison des travaux réalisés et des équipements acquis pour leur mise en conformité avec

<sup>1</sup> Rapport de M. Patrick Chauvet, fait au nom de la commission des affaires économiques, sur la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, n° 507 (2020-2021) - 31 mars 2021, p. 13.

les règles de préservation de la biodiversité et de restauration de la continuité écologique ;

- **un mécanisme de suramortissement (de 40 %) sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) et l'impôt sur les sociétés (IS) pour les exploitants d'installations hydrauliques autorisées**, à raison des biens acquis pour leur mise en conformité avec les règles de préservation de la biodiversité et de restauration de la continuité écologique ;

- **la faculté pour les communes ou EPCI d'exonérer de TFPB ou de CFE**, les nouvelles installations hydroélectriques, jusqu'à 2 ans après leur mise en service ;

- **la faculté pour les communes ou EPCI d'exonérer les stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) d'IFER.**

**Le rapporteur a proposé un amendement (COM-316) intégrant ces dispositions dans le projet de loi.**

Ce faisant, l'amendement conforte l'objectif de décarbonation du texte, et plus spécifiquement les dispositions « *Favoriser les énergies renouvelables* » et « *Protéger les écosystèmes et la diversité biologique* ».

Il complète les articles afférents à l'hydroélectricité et aux « moulins à eau », ainsi que les diverses mesures fiscales du texte.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

*Article 22 bis D (nouveau) (délégué)*

**Prise en compte des projets hydroélectriques en autoconsommation  
dans le cadre de la gestion durable et équilibrée des eaux**

Introduit par un amendement du sénateur Vincent Ségouin, sous-amendé par le rapporteur Daniel Gremillet, l'article vise à prendre en compte les projets d'autoconsommation hydroélectriques parmi les objectifs liés à la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

L'article L. 211-1 du code de l'environnement définit les objectifs devant être pris en compte dans le cadre de la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau.

Parmi ces objectifs figurent « *la valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource* ».

**Par un amendement du sénateur Vincent Ségouin (COM-1031), sous-amendé par le rapporteur Daniel Gremillet (COM-1921)<sup>1</sup>, cet objectif a été complété par la prise en compte spécifique de « l'autoconsommation des petites puissances hydroélectriques ».**

**Cet article complète utilement les dispositions de la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique ; il promeut les projets citoyens en matière d'hydroélectricité et concourt à une meilleure articulation entre le code de l'énergie et celui de l'environnement.**

Ce faisant, l'article conforte l'objectif de décarbonation du texte, et plus spécifiquement les dispositions « *Favoriser les énergies renouvelables* » et « *Protéger les écosystèmes et la diversité biologique* ».

Il s'inscrit parmi les articles du texte afférents à l'hydroélectricité et aux « moulins à eau ».

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Apportant une modification rédactionnelle.



*Article 22 bis E (nouveau) (délégué)*

**Financement des achats et investissements  
de moulins à eau équipés pour produire de l'électricité  
à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**

Introduit par un amendement du sénateur Daniel Chasseing, sous-amendé par le rapporteur Daniel Gremillet, l'article vise à permettre à l'État de financer les achats ou les investissements liés aux « moulins à eau » équipés pour produire de l'électricité, à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

Prévue à l'article L. 2334-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), **la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) permet le subventionnement par l'État de certains projets portés par les communes ou groupements de communes** dont la population ou la densité n'excèdent pas certains seuils.

Ce même article précise que les crédits sont attribués « *sous forme de subvention en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural* ».

**L'amendement présenté par le sénateur Daniel Chasseing (COM-1345), et sous-amendé par le rapporteur Daniel Gremillet (COM-1920)<sup>1</sup>, vise à préciser que « l'État favorise le financement des collectivités territoriales ou de leurs groupements en vue d'acheter ou d'investir dans l'équipement de moulins pour produire de l'électricité ».**

Le rapporteur accueille positivement ce dispositif, qui permet de renforcer l'appui délivré par l'État aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs projets d'équipements hydroélectriques : il complète utilement la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique.

Il s'inscrit parmi les dispositions du volet « *Produire et Travailler* » afférentes aux « *énergies renouvelables* ».

Il consolide les articles afférents à l'hydroélectricité et aux « moulins à eau », ainsi que les diverses mesures financières du texte.

---

<sup>1</sup> Mentionnant les groupements de collectivités territoriales.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

*Article 22 bis F (nouveau) (délégué)*

**Réaffirmation du critère du « bilan carbone »  
pour la sélection des projets d'énergies renouvelables par appels d'offres  
et, à titre expérimental, en guichets ouverts**

Introduit par un amendement du rapporteur Daniel Gremillet, l'amendement vise à réaffirmer le critère du « bilan carbone » pour les projets d'énergies renouvelables attribués par appels d'offres et à l'étendre, à titre expérimental, à ceux attribués en guichets ouverts.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

À l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, la loi « **Énergie-Climat** » du 8 novembre 2019<sup>1</sup> a introduit un critère de « **bilan carbone** » pour l'attribution par appels d'offres des dispositifs de soutien aux projets d'énergies renouvelables (EnR), électriques comme gazières.

Dans le cadre de son rapport d'information sur l'application de cette loi<sup>2</sup>, le rapporteur a constaté que le **Gouvernement avait supprimé la mesure d'application de ce dispositif**, au détour de l'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021 relative à l'hydrogène.

Or, ce critère est particulièrement utile pour protéger les industriels français et européens du dumping environnemental et, au-delà, contribuer à la relocalisation de la chaîne de valeur des EnR.

C'est pourquoi ce rapport comprend la recommandation n° 40 visant à « *réintroduire une date d'entrée en vigueur du critère du "bilan carbone" aux projets d'énergies renouvelables attribués par appels d'offres* », celle n° 16 tendant à « *renforcer la prise en compte du critère du "bilan carbone" dans la rédaction des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables attribués par appels d'offres* » et celle n°17 plaidant pour « *étudier l'opportunité d'intégrer le critère précité aux dispositifs de soutien attribués en guichets ouverts* ».

**L'amendement (COM-255) présenté par le rapporteur a pour objet de faire suite à ces recommandations.**

Il s'inscrit parmi les dispositions du volet « *Produire et Travailler* » afférentes aux « *énergies renouvelables* ».

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 30).

<sup>2</sup> Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, « Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 49 et 90.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

*Article 22 bis G (nouveau) (délégué)*

**Promotion des opérations d'autoconsommation et de leur régulation  
par les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) et le  
Médiateur national de l'énergie (MNE)**

Introduit par un amendement du rapporteur Daniel Gremillet, l'amendement vise à promouvoir les opérations d'autoconsommation et leur régulation par les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) et le Médiateur national de l'énergie (MNE).

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

Dans le cadre de son rapport d'information sur l'application de la loi « Énergie-Climat »<sup>1</sup>, **le rapporteur a constaté que les opérations d'autoconsommation pouvaient être davantage, tout à la fois, promues et régulées.**

Parmi les personnes auditionnées dans ce cadre :

- l'Union sociale pour l'habitat (USH), qui réunit les bailleurs sociaux, lui a fait part de la nécessité d'ajuster l'assouplissement introduit pour ces derniers par la loi « Énergie-Climat »<sup>2</sup> afin « *d'intégrer dans les opérations d'autoconsommation collective, d'une part, les personnes morales comme des collectivités ou, d'autre part, d'autres particuliers de copropriétés* » ;

- de son côté, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), qui regroupe les collectivités territoriales en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE), lui a indiqué le besoin de « *renforcer le rôle des AODE en prévoyant une consultation préalable lors de la création d'une communauté d'énergie ainsi qu'un dispositif de coordination/animation des différentes communautés sur le territoire de l'AODE* » ;

- enfin, le Médiateur de l'énergie (MNE) lui a rappelé son « *intérêt* » pour répondre aux différends qui lui sont soumis s'agissant des opérations d'autoconsommation individuelle.

C'est pourquoi la recommandation n° 20 de ce rapport préconise de « *faciliter le montage juridique et financier des opérations d'autoconsommation collective* » et celle n° 21 de « *conforter les pouvoirs des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) à l'égard des communautés d'énergie renouvelable* »

<sup>1</sup> Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, « Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 53 et 55.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 41).

*et des communautés énergétiques citoyennes et engager une réflexion pour permettre au Médiateur national de l'énergie (MNE) de connaître de différends impliquant des autoconsommateurs individuels. »*

**L'amendement (COM-257), adopté par la commission à l'initiative du rapporteur, a pour objet de faire suite à ces recommandations :**

**- il autorise les bailleurs sociaux à intégrer dans leurs opérations d'autoconsommation collective des personnes, physiques ou morales, tierces** (article L. 315-2-1 du code de l'énergie) ;

**- il confie aux AODE une mission de veille des opérations d'autoconsommation collective** conduites sur leur territoire (article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales) ;

**- il permet au MNE de connaître de différends sur des contrats comportant des stipulations afférentes à des opérations d'autoconsommation individuelle** (article L. 122-1 du même code de l'énergie).

Ce faisant, l'amendement complète les articles du volet « *Produire et Travailler* » consacrés aux « *énergies renouvelables* », et notamment ceux relatifs aux communautés d'énergie renouvelable et aux communautés énergétiques citoyennes.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

Article 22 bis H (nouveau) (délégué)

**Réintégration des infrastructures de recharge  
des véhicules électriques (IRVE)  
dans le dispositif du « bac à sable réglementaire »  
de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)**

Introduit par un amendement du rapporteur Daniel Gremillet, l'amendement vise à réintégrer les infrastructures de recharge des véhicules électriques (IRVE) dans le dispositif du « bac à sable réglementaire », de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

La loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019<sup>1</sup> a autorisé la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et l'autorité administrative à **accorder**, chacune dans son domaine de compétence, des **dérogations aux conditions d'accès et à l'utilisation des réseaux et installations** pour déployer, à titre expérimental, des technologies ou des services innovants en faveur de la transition énergétique et des réseaux et infrastructures intelligents.

Sur ce fondement<sup>2</sup>, la CRE a accordé des dérogations à 9 projets, en particulier « *aux flexibilités locales, au stockage d'électricité et à l'injection de méthane de synthèse dans les réseaux* »<sup>3</sup>.

Or, ce dispositif a fait l'objet d'une récente recodification, qui ne permet plus son application aux infrastructures de recharge des véhicules électriques (IRVE).

À l'occasion de son audition, la CRE a ainsi indiqué au Rapporteur que « *récemment, les dispositions relatives aux IRVE ont été déplacées dans le code de l'énergie, du titre IV (« L'accès et le raccordement aux réseaux ») du livre III (« Les dispositions relatives à l'électricité ») au titre V (« Les dispositions relatives à l'utilisation de l'électricité ») du même livre. Les IRVE ne font donc plus partie du périmètre du bac à sable réglementaire.* »

Dans ce contexte, la CRE « *propose d'élargir le périmètre du bac à sable réglementaire au Titre V du Livre III du code de l'énergie afin que les*

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 61).

<sup>2</sup> Délibération n° 2021-59 du 11 mars 2021 portant décision sur l'octroi des dérogations des dossiers soumis à la CRE dans le cadre du premier guichet du dispositif d'expérimentation réglementaire prévu par la loi relative à l'énergie et au climat

<sup>3</sup> Actualités de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) : <https://www.cre.fr/Actualites/bac-a-sable-reglementaire-la-cre-accorde-des-derogations-a-9-projets-innovants>

*IRVE puissent de nouveau être éligibles [à ce] bas à sable règlementaire, comme cela était initialement le cas. »*

**Le rapporteur a présenté un amendement (COM-258) permettant le maintien des IRVE dans le dispositif du « bac à sable règlementaire », observant qu'il s'agit d'un dispositif utile pour favoriser la transition énergétique et la mobilité propre.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**



*Article 22 bis I (nouveau) (délégué)*

**Renforcement de certains objectifs  
en matière d'électricité et de gaz renouvelables**

Introduit par un amendement du rapporteur Daniel Gremillet, l'article vise à renforcer certains objectifs en matière d'électricité ou de gaz renouvelables.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

Dans le cadre de son rapport d'information sur l'application de la loi « Énergie-Climat »<sup>1</sup>, le rapporteur a relevé que « la PPE voit son application très perturbée par les répercussions de la crise de la Covid-19 ».

Plus précisément, il a constaté les retards pris dans l'attribution des appels d'offres relatifs aux projets d'éolien en mer ainsi que les écarts constatés dans les dispositifs réglementaires et financiers afférents au gaz et à la chaleur renouvelables.

C'est pourquoi la recommandation n° 3 de ce rapport vise à « mettre en cohérence les objectifs fixés par la PPE avec ceux souhaités par le législateur, en particulier en matière de biogaz, de biocarburants, d'hydrogène et d'éolien en mer » et la recommandation n° 4 à « engager un chantier de simplification des normes en faveur de la transition énergétique, pour accélérer le déploiement des objectifs relatifs aux énergies renouvelables, notamment ceux en matière de « petite hydroélectricité », d'éolien en mer, de biogaz et de chaleur renouvelable ».

Dans ce contexte, **le rapporteur estime utile d'adresser un signal clair en direction des filières de l'éolien en mer et du gaz renouvelable.**

**C'est pourquoi il a présenté un amendement (COM-256 rect.) :**

- **fixant un objectif de 50 gigawatts de capacités installées de production en matière d'éolien en mer d'ici à 2050**, à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, en plus de celui de 1,5 gigawatt d'ici 2024 adopté par le Sénat dans le cadre la loi « Énergie-Climat »<sup>2</sup> ;

- **mettant le gaz sur le même plan que l'électricité ou la chaleur** s'agissant de l'objectif de production et de valorisation des combustibles solides de récupération (CSR), à l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

<sup>1</sup> Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 24 à 29.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1<sup>er</sup>).

Ces dispositions complètent celles du volet « *Produire et Travailler* » consacrées aux « *énergies renouvelables* ».

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

*Article 22 bis J (nouveau) (délégué)*

**Relèvement du taux de réfaction tarifaire applicable  
aux installations de production de biogaz  
raccordées aux réseaux de distribution de gaz naturel**

Introduit par un amendement du sénateur Didier Rambaud, l'article vise à relever, de 40 à 60 %, le plafond maximal du taux de réfaction applicable aux installations de production de biogaz raccordées aux réseaux de distribution de gaz naturel.

**Sur la proposition du rapporteur Daniel Gremillet, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

Dans le cadre de la loi « ASAP » du 7 décembre 2020<sup>1</sup> a été adopté un relèvement, de 40 à 60 %, du taux de réfaction tarifaire dont bénéficient les installations de production de biogaz raccordées aux réseaux de gaz naturel.

Ce dispositif, adopté par l'Assemblée et le Sénat, a été censuré par le Conseil constitutionnel, dans sa décision sur ce texte, à raison de la méconnaissance de l'article 45 de la Constitution<sup>2</sup>.

Par un amendement du sénateur Didier Rambaud (COM-1804 rect. *bis*), un dispositif proche a été adopté par la commission.

Modifiant l'article L. 451-1-1 du code de l'énergie, il dispose que le niveau de prise en charge du coût de raccordement, fixé par arrêté du ministre chargé de l'énergie après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), ne peut excéder 60 %.

Dans la mesure où cette disposition est issue du compromis de commission mixte paritaire (CMP) relatif à la loi « ASAP », le rapporteur a proposé son adoption à la commission.

Il s'agit d'un dispositif utile, qui permettra de développer les installations de biogaz sur l'ensemble du territoire.

Ces dispositions complètent celles du volet « *Produire et Travailler* » consacrées aux « *énergies renouvelables* ».

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

*Article 22 bis (délégué)*

**Ratification et modification des ordonnances n° 2021-235 du 3 mars 2021,  
n° 2021-236 du 3 mars 2021 et n° 2021-237 du 3 mars 2021  
sur l'application en droit interne de directives ou de règlements  
issus du « Paquet d'hiver » européen.**

Cet article a pour objet de ratifier et de modifier trois ordonnances prises pour l'application en droit interne de directives et de règlements issus du « Paquet d'hiver » européen.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté 2 amendements modifiant ces dispositions.**

**Le premier amendement vise à ajuster certaines des mesures prises pour l'application des directives ou règlements, proposées par les ordonnances, pour prévoir :**

**- l'association des collectivités territoriales en tant qu'autorité organisatrice de la la distribution d'énergie (AODE) à l'élaboration du plan d'investissement des réseaux ;**

**- la réintroduction du cadrage issu des travaux du Sénat sur les communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes ;**

**- la correction d'une sur-transposition dans l'application du critère de durabilité de la biomasse au biogaz ;**

**- l'extension des transferts de garanties d'origine du biogaz aux collectivités territoriales, à commencer par les métropoles ;**

**- la facilitation du raccordement indirect des infrastructures de stockage de l'énergie.**

**Le second amendement tend à encadrer l'introduction des contrats à « tarification dynamique » issus du « Paquet d'hiver » européen, dans un souci de protection des consommateurs ; à cette fin, il précise que :**

**- le comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie (MNE) distingue ce type d'offres parmi celles recensées ;**

**- le MNE et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) mènent une campagne d'information du grand public à ce sujet.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle – Une habilitation à légiférer par ordonnances pour adapter le droit interne aux directives et règlements du « Paquet d’hiver » européen issue de la loi « Énergie-Climat ».**

**A. L’article 39 de la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019<sup>1</sup> a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances :**

*« Toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition des directives suivantes, ainsi que les mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition :*

*1° La directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte) ;*

*2° La directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ;*

*3° La directive (UE) 2018/844 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ;*

*4° La directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte).*

*« Toutes mesures relevant du domaine de la loi rendues nécessaires par l'entrée en vigueur des règlements suivants :*

*1° Le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil ;*

*2° Le règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE ;*

*3° Le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité (refonte). »*

**B. L’ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021<sup>2</sup> a été publiée.**

Selon le rapport annexé à cette ordonnance<sup>1</sup>, elle a été prise pour la transposition des articles 29 à 31 de la directive sur la promotion des

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 portant transposition du volet durabilité des bioénergies de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

énergies renouvelables<sup>2</sup>, c'est-à-dire ceux ayant trait aux critères de durabilité de la biomasse<sup>3</sup>.

Depuis lors, l'article L. 281-2 du code de l'énergie soumet l'ensemble des installations de production de bioénergies aux exigences de durabilité et de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES), qu'elles bénéficient ou non d'une aide.

L'article L. 281-3 du même code précise que la comptabilisation de l'atteinte des objectifs et obligations fixés au niveau européen en matière d'énergies renouvelables ainsi que l'éligibilité à une aide sont conditionnés au respect des critères de durabilité et de réduction d'émissions de GES.

Pour autant, l'article L. 281-4 du même code prévoit des seuils de puissance d'installations (2 MW, 20 MW ou 19,5 GWh<sup>4</sup> selon les cas) en dessous desquels ces exigences ne s'appliquent pas.

**C. L'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021<sup>5</sup> a également été publiée.**

Cette ordonnance a été prise pour la transposition des autres dispositions de la directive sur les énergies renouvelables précitée.

Selon cette ordonnance, l'article L. 311-20 du code de l'énergie institue un mécanisme de garanties d'origine pour l'électricité produite à partir de n'importe quelle source d'énergie primaire ou par cogénération.

L'article L. 314-14 du même code prévoit l'inscription automatique sur le registre des garanties d'origine en matière d'électricité.

L'ordonnance facilite le recours aux garanties d'origine en ouvrant la possibilité :

- aux exploitants des installations d'électricité ou de gaz renouvelable d'acheter les garanties d'origine de leurs installations avant ou après leur mise aux enchères (articles L. 314-14 et L. 446-22 du code de l'énergie) ;

---

<sup>1</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 portant transposition du volet durabilité des bioénergies de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

<sup>2</sup> Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

<sup>3</sup> Voir, pour une présentation détaillée et commentée, le rapport d'information suivant : Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, « Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 78 à 84.

<sup>4</sup> De pouvoir calorifique supérieur (PCS).

<sup>5</sup> Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

- aux groupements de communes sur lesquels est implantée une installation d'électricité ou de gaz renouvelable de pouvoir en bénéficiaire (mêmes articles) ;

- aux auto-producteurs d'électricité renouvelable de bénéficiaire des garanties d'origine de l'électricité autoconsommée (article L. 314-15 du même code).

Cette ordonnance a également été prise pour la transposition de l'article 16 de la directive sur le marché intérieur de l'électricité<sup>1</sup>, qui concerne les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes.

Les articles L. 291-1 et L. 292-1 du même code définissent respectivement ces communautés.

Complémentairement, les articles L. 315-1 et L. 315-2-2 du code de l'énergie, tels que modifiés par cette ordonnance, étendent les opérations d'autoconsommation :

- en assimilant à un autoconsommateur individuel l'opérateur d'une infrastructure de recharge ouverte au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables ;

- en étendant aux points de soutirage situés sur le réseau public de distribution d'électricité dans le cas d'une opération d'autoconsommation collective qualifiée d'« étendue ».

Enfin, l'article L. 641-6 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'ordonnance susmentionnée, est complété par des objectifs d'énergie renouvelable pour le secteur des transports.

**D. Quant à l'ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021<sup>2</sup>, elle a aussi été adoptée.**

Comme l'indique le rapport annexé à cette ordonnance<sup>3</sup>, elle permet de « transposer » la directive sur le marché intérieur de l'électricité et d'« adapter » la législation au règlement sur ce même marché<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

<sup>3</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

<sup>4</sup> Règlement (UE) 2019/943 sur le marché intérieur de l'électricité.



Ce rapport précise que l'ordonnance prévoit, en matière de fourniture d'électricité (chapitre I<sup>er</sup>) :

- l'information des clients en cas de modification contractuelle relative à la détermination du prix ;

- la fourniture aux clients qui le demandent d'une offre à tarification dynamique par les fournisseurs ayant plus de 200 000 clients ;

- l'extension de certaines dispositions relatives au contenu des factures et des contrats aux grands consommateurs ;

- la suppression du versement mutualisé.

S'agissant des réseaux d'électricité, l'ordonnance institue (chapitre II, III et V) :

- la facilitation du recours à la flexibilité par les gestionnaires de réseaux ;

- des mesures pour favoriser le développement du stockage ;

- l'obligation pour les gestionnaires de réseaux de distribution de réaliser un plan d'investissement ;

- l'extension aux réseaux fermés de distribution de toutes les obligations des réseaux publics.

Sur le plan de la sécurité d'approvisionnement, l'ordonnance prévoit (chapitre VII) :

- la modification du critère de sécurité d'approvisionnement fixé par le ministre chargé de l'énergie ;

- la suspension du fonctionnement du mécanisme de capacité pour une année par le ministre chargé de l'énergie ;

- l'exclusion du mécanisme de capacité de certaines installations en fonction de leurs émissions de GES.

Enfin, l'ordonnance interdit aux gestionnaires de réseaux de distribution (chapitre IV et V) :

- de détenir des installations de stockage.

- de gérer ou développer des bornes de recharge de véhicules électriques.

## **II. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale - La ratification de trois ordonnances prises pour l'application en droit interne de directives et de règlements issus du « Paquet d'hiver » européen.**

En commission, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la rapporteure Cendra Motin, un amendement, présenté par le Gouvernement visant à ratifier trois ordonnances :

- l'ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 portant transposition du volet durabilité des bioénergies de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ;

- l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ;

- l'ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

### **III. La position de la commission – Des textes nécessaires et utiles qui méritent d'être ajustés, afin de faciliter les projets territoriaux liés à la transition énergétique**

#### **A. Le rapporteur relève que l'ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021<sup>1</sup> suscite des inquiétudes parmi certains professionnels de l'énergie.**

Dans le cadre de son rapport d'information sur l'application de la loi « Énergie-Climat »<sup>2</sup>, **le rapporteur avait constaté la préoccupation** du Syndicat des énergies renouvelables (SER) et France Gaz renouvelables (FGR) **quant à la transposition des critères de la durabilité de la biomasse.**

*De son côté, Engie lui avait précisé que « le calcul des seuils et des références utilisés pour définir le potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre des carburants et combustibles renouvelables qui pourraient finalement être retenus par l'administration font peser un risque majeur sur la filière du biométhane. Sans différenciation par usages (mobilité et combustibles) et en s'éloignant des critères proposés par la directive, la certification de pans entiers de la production renouvelable française sera impossible. »*

Ces préoccupations ont été réitérées par les professionnels du gaz auditionnés à l'occasion de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience », qui estiment que l'application d'un taux de 70 % de réduction des émissions de GES pour le gaz renouvelable utilisé comme carburant dans les transports

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 portant transposition du volet durabilité des bioénergies de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

<sup>2</sup> Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, « Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 79.

(article L. 282-2 du code de l'énergie) va au-delà de l'exigence de 65 % prévue par la directive (c du 10 de l'article 29).

Tout en plaidant pour un haut niveau de durabilité des énergies renouvelables, **le rapporteur appelle à éviter toute sur-transposition par rapport aux exigences européennes.**

**B. En outre, le rapporteur relève que l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021<sup>1</sup> est décevante sur deux points.**

**En premier lieu, l'ordonnance abroge le cadrage des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes qu'il avait introduit à l'article 40 de la loi « Énergie-Climat ».**

Cette difficulté avait déjà été relevée par le rapporteur dans le cadre de son rapport d'information sur l'application de la loi « Énergie-Climat »<sup>2</sup>.

En effet, tout en transposant ces notions en droit national, le rapporteur avait souhaité prévoir des dispositions protectrices pour les consommateurs et les collectivités territoriales.

L'absence d'activité commerciale ou professionnelle principale exercée par un membre d'une communauté d'énergie renouvelable a bien été reprise.

Il en va de même de l'absence de détention ou d'exploitation du réseau de distribution de l'électricité et du gaz par une communauté d'énergie renouvelable ou une communauté énergétique citoyenne.

**En revanche, l'ordonnance ouvre à ces communautés la possibilité de créer, détenir ou gérer un réseau de chaleur ou de froid, après simple information de la collectivité territoriales en tant qu'autorité organisatrice de la distribution d'énergie (AODE).**

Or, l'article L. 315-6 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'article 40 de la loi « Énergie-Climat », disposait qu'« *une communauté d'énergie renouvelable définie au même article L. 211-3-2 ou une communauté énergétique citoyenne mentionnée à l'article 16 de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/ UE (refonte) ne peuvent détenir ou exploiter un réseau de distribution.* ».

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

<sup>2</sup> Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, « Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 81.

Par ailleurs, **l'encadrement des pouvoirs de décision de certaines entreprises au sein d'une communauté d'énergie citoyenne n'a pas été maintenu.**

En effet, l'article L. 211-3-3, issu de l'article 40 de la loi « Énergie-Climat », disposait que *« lorsqu'une entreprise participe à une communauté énergétique citoyenne mentionnée à l'article 16 de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/ UE (refonte), elle ne peut disposer de pouvoirs de décision au sein de cette communauté si elle exerce une activité commerciale à grande échelle et si le secteur de l'énergie est son principal domaine d'activité économique. »*

**Le rapporteur estime nécessaire de réintroduire le cadrage des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes**, issu des travaux du Sénat.

En effet, **il estime indispensable que ces communautés déclarent leur installation de production aux AODE préalablement à leur mise en service**, comme cela est prévu pour les gestionnaires de réseaux, **et ne puissent pas détenir de réseaux de distribution**, qu'il s'agisse de l'électricité, du gaz, de la chaleur ou du froid.

S'agissant des communautés énergétiques citoyennes, **il juge crucial que les grandes entreprises ne disposent pas de pouvoir de décision si elles exercent une activité commerciale à grande échelle et si le secteur de l'énergie est leur principal domaine d'activité.**

**Il rappelle que ces précisions sont parfaitement conformes à la directive précitée sur le marché intérieur de l'électricité<sup>1</sup> :**

- d'une part, le 4 de son article 16 précise que *« les États membres peuvent décider de donner aux communautés énergétiques citoyennes le droit de gérer des réseaux de distribution »* ;

- d'autre part, son considérant 44 indique que *« les pouvoirs de décision au sein d'une communauté énergétique citoyenne devraient être limités aux membres ou actionnaires qui n'exercent pas une activité commerciale à grande échelle et pour lesquels le secteur de l'énergie n'est pas le principal domaine d'activité économique »*.

Sollicité sur ces points, le Gouvernement s'est contenté d'indiquer que la possibilité pour les communautés d'énergie renouvelable ou les communautés énergétiques citoyennes de créer certains réseaux *« peut être pertinente notamment pour de petits réseaux »* et que la restriction de l'octroi d'un pouvoir de décision aux entreprises exerçant une activité commerciale à grande échelle *« va au-delà des dispositions de la directive »*.

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

**Ne partageant pas de point de vue**, le rapporteur estime nécessaire de réintroduire les apports sénatoriaux présentés plus haut.

En outre, **l'ordonnance limite les transferts de garanties d'origine du biogaz vers les collectivités territoriales.**

S'il faut se réjouir que les groupements de communes soient mentionnés, en plus des communes, il est regrettable que les métropoles ne soient pas explicitement mentionnées.

**Le rapporteur estime nécessaire de corriger cet oubli**, dans le droit fil des conclusions de son rapport d'information sur l'application de la loi « Énergie-Climat » cité plus haut<sup>1</sup>.

**C. Le rapporteur observe que l'ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021<sup>2</sup>, en ce qu'elle transpose une directive<sup>3</sup> du « Paquet d'hiver », suscite plusieurs craintes auprès de certains acteurs de l'énergie.**

Dès le rapport d'information sur l'application de loi « Énergie-Climat »<sup>4</sup>, **la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) s'était étonnée « du peu de place faite aux AODE propriétaires des ouvrages de distribution d'électricité et en charge de l'aménagement du territoire en tant qu'autorité organisatrice de la distribution de l'énergie, dans l'élaboration du plan d'investissements des réseaux ».**

De son côté, **le Médiateur de l'énergie (MNE) s'était inquiété de « l'obligation qui va être faite aux fournisseurs d'électricité ayant plus de 200 000 clients de proposer des offres à tarification dynamique »** et avait souhaité que « les modalités de commercialisation et les risques d'augmentation des prix soient encadrés par le législateur, dans le but de protéger les consommateurs domestiques et les petits professionnels ».

**Le rapporteur juge indispensable de mieux associer les AODE à l'élaboration de ce plan et d'encadrer les modalités de mise en œuvre des contrats à « tarification dynamique ».**

Dans le cadre de la préparation du projet de loi « Climat-Résilience », **le rapporteur a en outre relevé d'autres difficultés :**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, « Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 60.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

<sup>3</sup> Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

<sup>4</sup> Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, « Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 83 et 84.

- d'une part, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a déploré que l'ordonnance ne retienne pas *in fine* des dispositions facilitatrices pour le raccordement – en l'espèce indirect – des installations de stockage de l'énergie (articles L. 352-3 et suivants du code de l'énergie) ;

- d'autre part, certains acteurs des effacements de consommation ont regretté la suppression du mécanisme de mutualisation de compensation (article L. 271-3 du même code) au profit d'une procédure d'appel d'offres (article L. 271-4 du même code).

Le rapporteur estime nécessaire de mieux prendre en compte le stockage de l'énergie et les effacements de consommations.

**D. Au total, il a présenté 2 amendements modifiant l'article.**

Le premier amendement (COM-266) vise à ajuster certaines des mesures prises pour l'application des directives ou règlements, proposées par les ordonnances, pour prévoir :

- l'association des collectivités territoriales en tant qu'AODE à l'élaboration du plan d'investissement des réseaux : la moitié d'entre elles, regroupant l'ensemble des communes desservies par le gestionnaire de réseau départemental, pourront demander la modification de ce plan ; en outre, les résultats apportés par elles à la consultation préalable, de même que les investissements programmés par elles dans leurs contrats de concession seront mieux pris en compte ;

- la réintroduction du cadrage issu des travaux du Sénat sur les **communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes** : elles ne pourront détenir un réseau de distribution d'énergie, quel qu'il soit, ni être contrôlées<sup>1</sup> par une entreprise exerçant une activité commerciale à grande échelle et dont le secteur de l'énergie est le principal domaine d'activité économique ;

- la correction d'une sur-transposition dans l'application du critère de durabilité de la biomasse au biogaz ;

- l'extension des transferts de garanties d'origine du biogaz aux collectivités territoriales, à commencer par les métropoles ;

- la facilitation du raccordement indirect des infrastructures indirectes de stockage de l'énergie.

Le second amendement (COM-259) tend à encadrer l'introduction des contrats à « tarification dynamique » issus du « Paquet d'hiver » européen, dans un souci de protection des consommateurs :

Il prévoit ainsi que :

- le comparateur d'offres du MNE distingue ce type d'offres parmi celles recensées ;

---

<sup>1</sup> Dans le second cas.

**- le MNE et la CRE mènent une campagne d'information du grand public à ce sujet.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

Article 23 (avis)

**Ajout des communautés d'énergie renouvelable  
et des communautés énergétiques citoyennes  
à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**

Cet article vise à favoriser le développement des communautés d'énergies renouvelables et des communautés énergétiques citoyennes dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté un pour conditionner ce légitime développement au respect de principes essentiels à notre système électrique, en l'espèce au « respect du principe de péréquation tarifaire, du financement des réseaux d'électricité et de gaz, de la propriété publique de ces réseaux par les collectivités territoriales et des droits des consommateurs d'énergie ».**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

L'article prévoit de favoriser « le développement des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes » dans le cadre du volet afférent au développement équilibré des réseaux, du stockage et de la transformation des énergies et du pilotage de la demande d'énergie de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) (4° de l'article L. 141-2 du code de l'énergie).

**Pour le rapporteur, le dispositif appelle deux observations.**

D'une part, **il s'étonne que le Gouvernement propose de mieux prendre en compte l'autoconsommation collective dans notre planification énergétique**, rappelant que le Gouvernement avait refusé, dans le cadre de l'examen de la loi « Énergie-Climat »<sup>1</sup>, la « stratégie pour le développement des projets de production d'énergie renouvelable dont tout ou partie du capital est détenu par les citoyens, les collectivités territoriales et leurs groupements », proposée par un amendement du groupe socialiste et sous-amendé par lui.

D'autre part, **le rapporteur rappelle que l'autoconsommation collective, à commencer par les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes, soulève de lourds enjeux sur notre système électrique** : interrogée dans le cadre de son rapport d'application de la loi « Énergie-Climat »<sup>2</sup>, **la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a ainsi indiqué au rapporteur qu'elle « reste sceptique et sera très attentive à ce**

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

<sup>2</sup> Rapport d'information de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques, « Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 52.



*que le développement de ces communautés se fasse dans le respect de la péréquation tarifaire, du financement des réseaux et de la protection des consommateurs, pour éviter tout "séparatisme énergétique" ».*

**C'est pourquoi le rapporteur estime utile de fixer un cadre au développement des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes**, en proposant que ce développement s'effectue *« dans le respect du principe de péréquation tarifaire, du financement des réseaux d'électricité et de gaz, de la propriété publique de ces réseaux par les collectivités territoriales et des droits des consommateurs d'énergie ».*

**Au reste, le rapporteur rappelle qu'il n'avait plaidé pour l'adoption de la stratégie précitée pour le développement des projets d'énergies renouvelables que sous réserve du respect de principes similaires<sup>1</sup>.**

**Le rapporteur a présenté un amendement (COM-1890) en ce sens.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> En l'espèce *« objectifs de développement qui assurent le financement des réseaux et préservent la solidarité entre les territoires ».*

*Article 24 (avis)*

**Renforcement de l'obligation d'installation  
des procédés de production d'énergies renouvelables  
ou des systèmes de végétalisation notamment  
sur les locaux à usage commercial, industriel, artisanal ou de bureau**

Cet article vise à remplacer l'obligation d'installation de procédés de production d'énergies renouvelables ou de systèmes de végétalisation sur les constructions et installations à usage commercial, artisanal, d'entrepôt ainsi que les aires de stationnement associées ou les hangars non ouverts au public.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté 3 amendements pour conserver certaines dispositions issues de la loi « Énergie-Climat » :**

**- la compétence dévolue aux maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'agissant de l'application des dérogations ;**

**- l'application aux constructions, à l'exclusion des extensions et rénovations ;**

**- la référence à l'aggravation d'un risque, une difficulté technique insurmontable ou des conditions économiquement acceptables.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

Prévu par le projet de loi initial et réécrit en séance publique par un amendement de la rapporteur Cendra Motin, sous-amendé par le Gouvernement, l'article vise à renforcer l'obligation d'installation des procédés de production d'énergies renouvelables ou de systèmes de végétalisation sur les constructions et installations à usage commercial, artisanal, d'entrepôt ainsi que les aires de stationnement associées ou les hangars non ouverts au public.

**Le rapporteur relève que cet article modifie une disposition issue de la loi « Énergie-Climat »<sup>1</sup> pour laquelle le Gouvernement a pris un arrêté d'application<sup>2</sup> il y a un an seulement.**

**Il souligne que remettre sur le métier une disposition législative adoptée aussi récemment ne concourt pas à la stabilité des normes.**

**Les principales évolutions par rapport au dispositif existant sont de l'appliquer :**

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 47).

<sup>2</sup> Arrêté du 05/02/2020 publié au JO du 29/02/2020 pris en application de l'article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme.

- aux extensions et rénovations de bâtiments en plus de leur création, seule leur création étant prévue actuellement ;

- aux seuils d'emprise au sol de plus de 500 mètres carrés d'emprise, contre 1 000 mètres carrés actuellement ;

- au système de végétalisation basé sur un mode cultural ne recourant à l'eau potable qu'en complément des eaux de récupération, aucune précision n'existant actuellement<sup>1</sup> ;

- avec des dérogations différentes :

- les termes proposés « *ne permettent pas l'installation des procédés et dispositifs* » se distinguant de ceux existants « *sont de nature à aggraver un risque ou [...] présentent une difficulté technique insurmontable* » ;
- ceux envisagés « *manifestement disproportionné par rapport à la valeur du bien* » se distinguant de ceux existants « *conditions économiquement acceptables* ».

**Ces modifications entreraient en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024.**

**Le rapporteur relève que les dispositions proposées par le dispositif soulèvent plusieurs difficultés d'application :**

- tout d'abord, **il s'applique à davantage de cas de figure** compte tenu notamment de l'abaissement du seuil de 1 000 à 500 mètres carrés d'emprise, de la référence aux créations comme aux extensions et de la suppression de la référence aux autorisations d'exploitation commerciale ;

- en outre, **il induit une différence de traitement entre les bâtiments**, puisque ceux à usage commercial, industriel ou artisanal – de même que les hangars et les parcs de stationnement – se verraient appliquer le seuil de 500 mètres carrés d'emprise, contre 1 000 mètres carré pour ceux à usage de bureaux ;

- de surcroît, **il modifie la définition de dérogations issue d'un récent compromis**, dans le cadre de la loi « Énergie-Climat ».

- surtout, **il supprime la faculté pour l'autorité compétente en matière d'urbanisme**, notamment les maires et les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), **d'accorder une exonération**.

**En effet, l'état actuel du droit, ces derniers peuvent, par une décision motivée, écarter tout ou partie de l'obligation** « *lorsque l'ensemble des procédés, systèmes et dispositifs mentionnés sont de nature à aggraver un risque, ou lorsque leur installation présente une difficulté technique insurmontable ou qui ne peut être levée*

---

<sup>1</sup> Une référence à « *un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité* » a également été introduite.

*dans des conditions économiquement acceptables, ou que leur installation est prévue dans un secteur mentionné à l'article L. 111-17 du présent code<sup>1</sup>. »*

**Cette faculté, examinée localement, serait supprimée au profit d'une détermination, au cas par cas, des critères relatifs aux exonérations<sup>2</sup>.**

**Le rapporteur estime inacceptable de supprimer une compétence dévolue par la loi aux maires et président d'EPCI.**

**Plus encore, il juge utile de conserver le compromis issu de la loi « Énergie-Climat », en supprimant les extensions et rénovations de bâtiments et en conservant la rédaction actuelle des dérogations.**

**Il a présenté plusieurs amendements (COM-1891, COM-1892, COM-1893) en ce sens.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> *Aux abords des monuments historiques, dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans un site inscrit ou classé, à l'intérieur du cœur d'un parc national, sur les travaux portant sur un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques ou sur un immeuble protégé ; dans des périmètres délimités par une délibération motivée par la protection du patrimoine bâti ou non bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines.*

<sup>2</sup> *Les exonérations s'appliqueraient lorsque : d'une part, des contraintes techniques, de sécurité, architecturales ou patrimoniales ne permettent pas l'installation des procédés ou dispositifs ; d'autre part, le coût des travaux permettant de satisfaire l'obligation est manifestement disproportionné.*

**TITRE III  
SE DÉPLACER**

**CHAPITRE I<sup>ER</sup>**

**Promouvoir les alternatives à l'usage individuel de la voiture et la transition vers un parc de véhicules plus respectueux de l'environnement**

**Section 2  
Autres dispositions**

*Article 26 bis (avis)*

**Institution de modalités tarifaires spécifiques pour l'installation d'infrastructures de recharge dans les immeubles collectifs**

Cet article institue des modalités tarifaires spécifiques pour l'installation, par le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité ou un opérateur d'infrastructures de recharge, à la demande du propriétaire ou d'un syndicat de propriétaires, d'une infrastructure collective permettant l'installation ultérieure de points de recharge pour véhicules électriques ou hybrides, dans les immeubles collectifs d'habitation

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté à la commission un amendement encadrant davantage cet article pour prévoir :**

- la détermination de ses critères d'éligibilité par un décret pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ;**
- la faculté pour les opérateurs privés de porter ou d'opérer des dispositifs de pilotage individuel ou collectif de la recharge.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

L'article prévoit des modalités tarifaires spécifiques pour l'installation, par le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité ou un opérateur d'infrastructures de recharge, à la demande du propriétaire ou d'un syndicat de propriétaires, d'une infrastructure collective permettant l'installation ultérieure de points de recharge pour véhicules électriques ou hybrides, dans les immeubles collectifs d'habitation.

Deux cas de figure doivent être distingués.

**En cas d'installation d'une infrastructure collective par le gestionnaire du réseau :**

- d'une part, les coûts de l'infrastructure collective sont couverts par le tarif d'accès aux réseaux publics de distribution d'électricité (TURPE) ;**

- d'autre part, **la création d'un ouvrage de branchement individuel alimenté par l'infrastructure collective donne lieu au paiement par le demandeur d'une contribution au titre de l'infrastructure collective et du branchement individuel.**

Une convention conclue entre le gestionnaire du réseau et le propriétaire ou le syndicat des copropriétaires précise le montant de cette contribution, en fonction notamment du coût de l'infrastructure collective, de la puissance de raccordement demandé, du nombre d'emplacements de stationnement accessibles et de l'évaluation du taux moyen d'équipement à long temps en point de recharge.

Il est prévu que les modalités d'application de l'article soient déterminées par décret pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), les règles de dimensionnement et le calcul de la contribution établies par le gestionnaire du réseau devant être approuvées par la CRE.

**Dans le cas d'un opérateur d'infrastructure de recharge, installant sans frais une infrastructure de recharge collective,** une convention entre ce dernier et les propriétaires ou syndicat de copropriétaires détermine les conditions d'installation, de gestion d'entretien et de remplacement de l'infrastructure :

- d'une part, elle prévoit la gratuité de ces prestations pour les propriétaires ou syndicat de copropriétaires et prévoit les délais d'intervention et conditions d'accès de l'opérateur ;

- d'autre part, elle précise le montant des sommes dont le paiement incombe aux utilisateurs qui demandent la création d'un ouvrage de branchement individuel alimenté par cette infrastructure collective.

Il est prévu qu'un décret en Conseil d'Etat précise l'application de l'article.

Dans les deux cas, la décision de conclure une convention, prise par le syndicat de copropriétaires, doit s'effectuer à la majorité des voix exprimées par les copropriétaires présents et non de la majorité des voix de tous les copropriétaires.

**Le rapporteur rappelle que les réductions de TURPE ne sont pas neutres : ils réduisent les recettes allouées aux réseaux publics d'électricité, détenus par les collectivités territoriales, et peuvent peser *in fine* sur le coût de l'électricité, et donc sur les consommateurs.**

À l'occasion de son audition, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a estimé que *« le dispositif fait craindre que le gestionnaire public de distribution d'électricité [...] vienne simplement concurrencer l'offre privée sur des copropriétés qui, sans ce dispositif, auraient pu avoir un accès relativement simple à une offre de recharge ».*

**C'est pourquoi le rapporteur a présenté un amendement (COM-1894) encadrant davantage cet article pour prévoir :**

**- la détermination de ses critères d'éligibilité par un décret pris après avis de la CRE ;**

**- la faculté pour les opérateurs privés de porter ou d'opérer des dispositifs de pilotage individuel ou collectif de la recharge.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 26 nonies (non modifié) (avis)*

**Application d'une réduction de tarif d'accès au réseau public de distribution d'électricité (TURPE) pour le raccordement des infrastructures de recharge des véhicules électriques et hybrides ouvertes au public**

Cet article vise à renforcer les réductions de tarifs d'accès au réseau public de distribution d'électricité (TURPE) pour le raccordement des infrastructures de recharge des véhicules électriques et hybrides rechargeables ouvertes au public.

**Sur la proposition du rapporteur Daniel Gremillet, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

Introduit en séance publique par un amendement du Gouvernement, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur Mickaël Nogal, l'article tend à renforcer les réductions des tarifs d'accès aux réseaux publics de distribution d'électricité (TURPE) pour le raccordement des infrastructures de recharge des véhicules électriques et hybrides ouvertes au public.

Tout d'abord, il prolonge du 31 décembre 2021 au 30 juin 2022 la réduction, dont le niveau de prises de 75 % au maximum est arrêté par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en fonction des caractéristiques de l'infrastructure de recharge, notamment « *de son niveau de puissance et du niveau de couverture* », introduite par la loi dite « LOM » du 24 décembre 2019<sup>1</sup>.

En outre, il institue un dispositif similaire pour les installations situées « *sur les aires de service des routes express et des autoroutes* ».

Enfin, il prévoit que les parcs de stationnement de plus de 20 emplacements gérés en délégation de service public, en régie ou *via* un marché public disposent, au 1<sup>er</sup> janvier 2025, d'au moins un point de recharge pour les véhicules électriques et hybrides et d'un point de recharge par tranche de vingt emplacements supplémentaires « *sauf si des travaux importants d'adaptation du réseau électrique ou de sécurité incendie sont nécessaires* ».

Les travaux d'adaptation sont importants dans deux cas de figure :

- « *si le montant des travaux nécessaires sur la partie située en amont du tableau général basse tension desservant les points de charge, y compris le tableau, excède le coût total des travaux et équipements réalisés en aval de ce tableau, en vue de l'installation des points de charge* » ;

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (article 64).



- « si le montant des aménagements imposés par les dispositions du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public excède le coût total des travaux et équipements réalisés en aval de ce tableau en vue de l'installation des points de charge ».

Il est précisé que les collectivités territoriales peuvent, par délibération, répartir les infrastructures de recharge dans les parcs de stationnement : « dans ce cas, le respect des règles relatives au nombre de points de charge par tranche de vingt emplacements est apprécié sur l'ensemble des parcs concernés par cette répartition ».

**Comme pour l'article précédemment, le rapporteur rappelle que les réductions de TURPE doivent être abordées avec prudence car elles ont des effets financiers non négligeables.**

À l'occasion de son audition, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a estimé d'ailleurs que « l'extension de quatre ans prévue par le texte fait peser un risque d'augmentation non maîtrisée des tarifs de réseaux, toujours sans aucune étude d'impact ».

**Malgré les réserves exprimées plus haut par le rapporteur, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

## CHAPITRE II

### Améliorer le transport routier de marchandises et réduire ses émissions

#### Section 1

#### Dispositions de programmation

##### *Article 30 (avis)*

#### **Rapport sur l'alignement de la fiscalité du gazole routier utilisé par les véhicules lourds de transport de marchandises sur le niveau droit commun applicable du gazole**

Cet article vise à aligner la fiscalité du gazole routier utilisé par les véhicules lourds de transport de marchandises sur le droit commun applicable au gazole.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté à la commission 2 amendements visant à prévoir :**

**- l'introduction d'une « clause de revoyure » de la trajectoire de suppression de l'incitation fiscale précitée ;**

**- la prise en compte des biocaburants dans l'objectif et le rapport prévus par l'article.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

Prévu par le projet de loi initial, l'article comprend deux dispositions sur la trajectoire du gazole routier utilisé pour les véhicules lourds de transport de marchandises :

- la première prévoit un objectif d'alignement sur le tarif normal d'accise sur le gazole d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2030 ;

- la seconde la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement proposant d'atteindre l'objectif précité, à l'issue de la présidence française du Conseil de l'Union européenne de 2022.

**Le rapporteur rappelle que la commission a constamment défendu le maintien des incitations fiscales utiles aux professionnels : il observe que la diminution de 2 centimes par hectolitre du remboursement de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), adoptée dans le cadre**

de la loi de finances pour 2020<sup>1</sup>, représente déjà un coût de 140 millions d'euros en 2021<sup>2</sup>.

Par ailleurs, il estime que le dispositif visé relève davantage d'une loi de finances que du présent projet de loi.

Enfin, il rappelle que la commission n'est, par principe, pas favorable à des demandes de remise de rapports.

Dans ce contexte, le rapporteur a présenté plusieurs amendements (COM-1895 rect et COM 1896) encadrant le dispositif ; ils prévoient :

- l'introduction d'une « *clause de revoyure* » de la trajectoire de suppression de l'incitation fiscale précitée ;

- la prise en compte des biocarburants dans l'objectif et le rapport prévus par l'article.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (71)

<sup>2</sup> Rapport n° 139, Avis présenté de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale pour 2021, Tome II – Écologie, Développement et mobilité durable (Énergie), par M. Daniel Gremillet, p. 10.

## **Section 2 Autres dispositions**

### *Article 33 (avis)*

#### **Renforcement des obligations de déclaration de performance extra-financière applicables aux entreprises en matière d'informations sur les postes d'émissions de gaz à effet de serre (SER) liées aux activités de transport**

Cet article vise à compléter les obligations de déclaration de performance extra-financière auxquelles sont assujetties les entreprises d'informations sur les postes d'émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre (CES) liées aux activités de transport en amont et en aval de l'activité.

**Il prévoit que ces informations soient assorties d'un plan d'actions réduire ces émissions, faisant l'objet d'un bilan national annuel.**

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté un amendement pour intégrer à ces plans d'actions le recours aux biocarburants ainsi qu'à l'électromobilité.**

**La commission à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

Prévu par le projet de loi initial, **l'article vise à compléter les obligations de déclarations de performance extra-financière auxquelles sont assujetties les entreprises.**

À cette fin, l'article prévoit :

- que les informations extra-financières relatives au dérèglement climatique comprennent des informations sur les postes d'émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre (GES) liées aux activités de transport en amont et en aval, et soient accompagnées d'un plan d'actions pour les réduire, notamment par le transport ferroviaire ou fluvial ;

- que le Gouvernement réalise un bilan national de ces plans d'action chaque année, analysant notamment leur efficacité globale au regard des objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Il est prévu que l'article s'applique aux exercices comptables ouverts à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022.

Si le rapporteur juge utile de renforcer les informations et les obligations applicables aux entreprises en matière de lutte contre les

dérèglements climatiques, **il observe que le dispositif proposé présente plusieurs difficultés.**

En premier lieu, **il fait totalement abstraction des dispositions adoptées dans le cadre de la loi « Énergie-Climat ».**

En effet, l'article 29 de cette loi a assujéti les personnes morales de droit privé employant plus de 500 personnes à l'élaboration d'un « *plan de transition* » comprenant (article L. 229-5 du code de l'environnement) :

- des objectifs volontaires à court, moyen et long termes ;
- les actions envisagées pour atteindre ces objectifs et les moyens mis en œuvre à cet effet ;
- une évaluation des actions précédemment mises en place et une analyse des évolutions, positives ou négatives, du bilan d'émissions de GES.

Par ailleurs, il a été prévu que la déclaration de performance extra-financière précitée puisse tenir lieu de plan de transition, dès lors que les informations nécessaires y sont indiquées.

Le manquement à cette obligation est passible d'une amende de 10 000 € et 20 000 € en cas de récidive.

Dans le même ordre d'idées, l'article 29 de cette même loi a prévu que les sociétés de gestion de portefeuilles et certains investisseurs institutionnels (sociétés d'assurance et de réassurance, mutuelles, institutions de prévoyance, caisses de retraite complémentaires, Caisse des dépôts et consignations) incluent, dans leur politique relative aux risques en matière de durabilité « *une information sur les risques associés au changement climatique ainsi que sur les risques liés à la biodiversité* » (article L. 533-22-1 du code monétaire et financier).

Ici également, il a été prévu que ces informations soient indiquées dans la déclaration de performance extra-financière susmentionnée.

En second lieu, **le dispositif présente des ambiguïtés formelles :**

- il ne vise que la SNBC et non la « loi quinquennale », mentionnée à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, qui a vocation à s'y substituer à compter de 2023 ;

- il s'applique aux obligations comptables publiées à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022 alors que leurs publications sont, la plupart du temps, calées sur une année civile ;

- il ne cite que le report modal vers le transport ferroviaire ou fluvial, ce qui n'est pas le plus adapté puisque le verdissement des transports peut aussi passer par d'autres voies à commencer par les biocarburants ou l'électromobilité.

Dans ce contexte, le rapporteur a présenté un amendement (COM-1897) pour intégrer à ces plans d'actions le recours aux biocarburants ainsi qu'à l'électromobilité.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

## TITRE IV

### SE LOGER

#### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### Rénover les bâtiments

*Article 39 (délégué)*

#### **Modification du contenu du diagnostic de performance énergétique (DPE)**

Cet article vise à modifier le contenu du diagnostic de performance énergétique (DPE).

**Le rapporteur Dominique Estrosi Sassone a présenté un amendement visant à qualifier les logements de catégorie C de « moyennement performants » au sens de la classification du DPE, afin de rendre cette classification plus ambitieuse et moins ambiguë.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle – Un diagnostic de performance énergétique (DPE) dont la fiabilisation et l'opposabilité seront applicables au 1<sup>er</sup> juin prochain**

**A. Le diagnostic de performance énergétique (DPE) a été institué par la loi de « simplification » du 9 décembre 2004<sup>1</sup>.**

L'article L. 126-6 du code de la construction et de l'habitation (CHH)<sup>2</sup> le définit comme « *un document qui comporte la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée, exprimée en énergie primaire et finale, pour une utilisation standardisée du bâtiment ou d'une partie de bâtiment et une classification en fonction de valeurs de référence permettant de comparer et évaluer sa performance énergétique* ».

Selon cet article, le DPE doit être « *accompagné de recommandations destinées à améliorer cette performance et du montant des dépenses théoriques de l'ensemble des usages énumérés dans le diagnostic* ».

Ce même article précise que le DPE qui a « *une durée de validité [...] fixée par voie réglementaire* », est « *établi par une personne répondant aux*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit (article 41).

<sup>2</sup> Dans sa rédaction issue de l'ordonnance n°2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture du code de la construction et recodifiant le livre 1er du code de la construction et de l'habitation.

conditions prévues par l'article L. 271-6 », c'est-à-dire par un diagnostiqueur « présentant des garanties de compétences et disposant d'une organisation et de moyens appropriés ».

Sont obligatoires son établissement par le maître d'ouvrage « lors de la construction d'un bâtiment ou d'une extension du bâtiment » (article L. 126-27 du CCH), sa communication à l'acquéreur « en cas de vente ou de location d'un bâtiment » (article L. 126-28 du même code), son adjonction au contrat par le bailleur à des fins d'information « en cas de location de tout ou partie d'un bâtiment » (article L. 126-29 du même code), son affichage par le propriétaire dans « certaines catégories de bâtiments » (article L. 126-30 du même code).

Depuis la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010<sup>1</sup>, un DPE doit être réalisé « pour les bâtiments équipés d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement »<sup>2</sup> (article L. 126-31 du même code).

En outre, depuis la loi « ELAN » du 23 novembre 2018<sup>3</sup>, le DPE doit être intégré au « dossier de diagnostic technique », fourni par le vendeur, annexé à la promesse de vente ou à l'acte authentique de vente ou, en cas de vendeur public, au cahier des charges (article L. 271-4 du même code).

Enfin, depuis la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019<sup>4</sup>, la transmission du DPE par le diagnostiqueur à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est requise « à des fins d'information, de contrôle, d'études statistiques, d'évaluation, d'amélioration méthodologique, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques touchant à la construction, aux bâtiments, aux logements, aux consommations énergétiques et aux performances environnementales »<sup>5</sup> (article L. 134-4-2 du même code).

**B. Le contenu précis du DPE, particulièrement dense, est défini réglementairement.**

D'une part, l'article R. 134-2 du CCH précise les différentes catégories d'informations devant être comprises par lui.

Ainsi, le DPE doit contenir :

- les caractéristiques pertinentes du bâtiment ou de la partie de bâtiment et un descriptif de ses équipements de chauffage, de production d'eau chaude sanitaire, de refroidissement, de ventilation et, dans certains

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Article 1<sup>er</sup>)

<sup>2</sup> L'article L. 126-31 du CCH prévoit que sont exemptés de la réalisation du DPE mais soumises à celle d'un audit énergétique « les bâtiments d'habitation collectifs en copropriété de cinquante lots ou plus, équipés d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement, et dont la date de dépôt de la demande de permis de construire est antérieure au 1<sup>er</sup> juin 2001 ».

<sup>3</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (article 178).

<sup>4</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 24).

<sup>5</sup> Les informations ainsi collectées sont mises à la disposition de l'ANAH mais aussi des collectivités territoriales (dernier alinéa de l'article L. 134-4-2 du CCH).



types de bâtiments, de l'éclairage intégré des locaux en indiquant, pour chaque catégorie d'équipements, les conditions de leur utilisation et de leur gestion ayant des incidences sur les consommations énergétiques ;

- l'indication, pour chaque catégorie d'équipements, de la quantité annuelle d'énergie consommée ou estimée selon une méthode de calcul conventionnel ainsi qu'une évaluation des dépenses annuelles résultant de ces consommations ;

- l'évaluation de la quantité d'émissions de gaz à effet de serre (GES) liée à la quantité annuelle d'énergie consommée ou estimée ;

- l'évaluation de la quantité d'énergie d'origine renouvelable produite par les équipements installés à demeure et utilisée dans le bâtiment ou partie de bâtiment en cause ;

- le classement du bâtiment ou de la partie de bâtiment en application d'une échelle de référence établie en fonction de la quantité annuelle d'énergie consommée ou estimée, pour le chauffage, la production d'eau chaude sanitaire et le refroidissement, rapportée à la surface du bâtiment ou de la partie du bâtiment ;

- le classement du bâtiment ou de la partie de bâtiment en application d'une échelle de référence établie en fonction de la quantité d'émissions de GES, pour le chauffage, la production d'eau chaude sanitaire et le refroidissement, rapportée à la surface du bâtiment ou de la partie du bâtiment ;

- des recommandations visant à améliorer la performance énergétique du bâtiment ou de la partie de bâtiment, accompagnées d'une évaluation de leur coût et de leur efficacité ;

- le cas échéant, le dernier document en date lié au contrôle périodique de l'efficacité énergétique ou à l'entretien annuel des chaudières dont la puissance nominale est comprise entre 4 et 400 kilowatts.

D'autre part, **un arrêté du 15 septembre 2006<sup>1</sup> précise les modalités de détermination des échelles de référence précitées : la première a trait à la quantité annuelle d'énergie - « étiquette énergie » - et la seconde à la quantité d'émissions de GES - « étiquette climat ».**

L'étiquette énergie s'étend sur une échelle de A - « logement économe » en énergie ayant une consommation inférieure ou égale à 50 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an (kWhEP/m<sup>2</sup>/an) - à G - « logement énergivore » ayant une consommation supérieure à 450 kWhEP/m<sup>2</sup>/an.

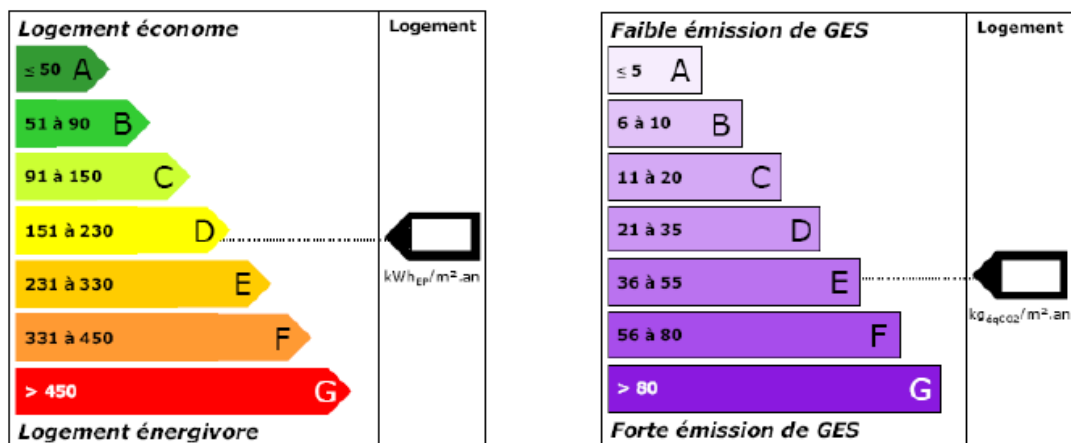
Dans le cadre de cette étiquette est appliqué un taux de conversion de 2,58 : il signifie que, pour l'électricité, 1 kWh d'énergie finale équivaut à 2,58 kWh d'énergie primaire.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 15 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique.

L'étiquette climat s'échelonne sur une échelle de A - « faibles émissions de GES » inférieure ou égales à 5 kilogrammes d'équivalents en dioxyde de carbone par mètre carré et par an ( $\text{kgeqCO}_2/\text{m}^2/\text{an}$ ) - à G - « fortes émissions de GES » supérieures à  $80 \text{ kgeqCO}_2/\text{m}^2/\text{an}$ .

Ces étiquettes sont les suivantes :



### C. Les effets juridiques du diagnostic de performance énergétique sont non négligeables.

Certes, l'article L. 126-29 du CCH dispose que le « locataire ne peut se prévaloir à l'encontre du bailleur des informations contenues dans le diagnostic de performance énergétique. »

Toutefois, dans les logements ayant une consommation énergétique primaire supérieure à  $331 \text{ kWh}/\text{m}^2/\text{an}$ , **le DPE comprend également un audit énergétique, tant en cas de location** (article L. 126-29 du CCH) **que de vente** (article L. 126-28 du même code).

Si le contenu de cet audit énergétique est défini par arrêté du ministre chargé de la construction, il doit cependant comprendre (articles L. 126-28 et L. 126-29 du CCH) :

- des propositions de travaux dont l'une au moins permet d'atteindre un très haut niveau de performance énergétique du bâtiment et une autre permet au moins d'atteindre un niveau de consommation en énergie primaire inférieur à  $331 \text{ kWh}/\text{m}^2/\text{an}$  ;
- l'impact théorique des travaux proposés sur la facture d'énergie ;
- des ordres de grandeur des coûts associés à ces travaux ;
- l'existence d'aides publiques destinées aux travaux d'amélioration de la performance énergétique.

**D.** Surtout, **le DPE fait actuellement l'objet d'une réforme qui prévoit sa fiabilisation et son opposabilité au 1<sup>er</sup> juillet prochain.**

Deux évolutions sont ainsi actuellement en cours.

### **La première réforme a trait à son opposabilité.**

En effet, la loi « ELAN » du 23 novembre 2018<sup>1</sup>, a prévu que le DPE acquière un caractère opposable au 1<sup>er</sup> janvier 2021, cette échéance ayant été repoussée en raison de la crise sanitaire au 1<sup>er</sup> juillet 2021<sup>2</sup>, par la loi relative aux « diverses dispositions relatives à la crise sanitaire » du 17 juillet 2020<sup>3</sup>.

En l'état actuel du droit, l'article L. 271-4 du CCH dispose que « *l'acquéreur ne peut se prévaloir à l'encontre du propriétaire des informations contenues dans le diagnostic de performance énergétique* » qui n'a « *qu'une valeur indicative* ».

Tout prochainement, cet article disposera que « *l'acquéreur ne peut se prévaloir à l'encontre du propriétaire des recommandations accompagnant le diagnostic de performance énergétique* » qui seules n'auront « *qu'une valeur indicative* ».

### **La seconde réforme renvoie à sa fiabilisation.**

Par deux décrets du 17 décembre 2020<sup>4,5</sup>, complétés par trois arrêtés du 31 mars 2021<sup>6,7,8</sup>, des modifications substantielles ont été apportées au DPE :

- d'une part, **la durée de validité des DPE a été fixée à 10 ans**, ceux réalisés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 31 décembre 2017 étant valides jusqu'au 31 décembre 2022 et ceux réalisés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 30 juin 2021 jusqu'au 31 décembre 2024 (article D. 134-4-2 du CCH) ;

- d'autre part, **le contenu des DPE a été consolidé<sup>9</sup> avec (article R. 134-2 du même code) :**

- le remplacement de l'évaluation de quantité d'énergie renouvelable (EnR) produite et consommée par une information ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Article 179).

<sup>2</sup> Au plus tard.

<sup>3</sup> Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (Article 31).

<sup>4</sup> Décret n° 2020-1610 du 17 décembre 2020 relatif à la durée de validité des diagnostics de performance énergétique.

<sup>5</sup> Décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'affichage des informations relatives à la consommation d'énergie des logements dans les annonces et les baux immobiliers.

<sup>6</sup> Arrêté du 31 mars 2021 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments ou parties de bâtiments à usage d'habitation en France métropolitaine.

<sup>7</sup> Arrêté du 31 mars 2021 modifiant diverses dispositions relatives au diagnostic de performance énergétique.

<sup>8</sup> Arrêté du 31 mars 2021 relatif aux méthodes et procédures applicables au diagnostic de performance énergétique et aux logiciels l'établissant.

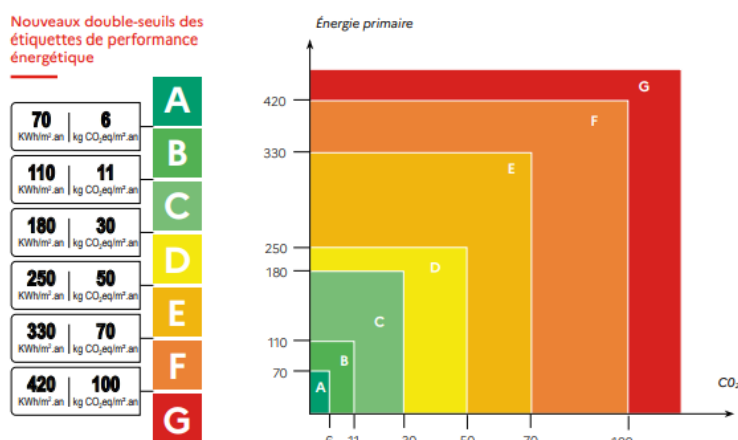
<sup>9</sup> Ministère de la Transition écologique (MTE), Note de présentation des projets de décrets modifiant le cadre réglementaire des diagnostics de performance énergétique : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-06/DPE%20-%20Note%20de%20presentation.pdf>

- l'introduction des notions de zone climatique et d'altitude aux échelles de références (énergétique et carbone) « afin qu'un saut de classe énergétique puisse correspondre au seuil de logement excessivement énergivore » ;
- l'ajout des usages liés à l'éclairage et à la consommation des auxiliaires aux autres usages énergétiques (chauffage, refroidissement et production d'eau chaude sanitaires) ;
- la suppression de l'affichage dans le DPE des coûts des recommandations ;
- la création d'un indicateur relatif au confort d'été ;
- l'extension de la possibilité de réaliser des DPE à l'ensemble des bâtiments collectifs ;
- la mention des informations (« étiquette climat » en plus de l'« étiquette énergie », dépenses théoriques, logements à consommation énergétique excessive) dans les annonces immobilières ;
- la sécurisation des données transférées au propriétaire ou à l'observatoire.

Au total, **le Gouvernement souhaite instituer des doubles-seuils**, faisant à la fois référence aux échelles climatique et carbone, **pour les nouvelles étiquettes de performance énergétique**<sup>1</sup>.

Ces étiquettes s'échelonneront des catégories A – avec une consommation d'énergie inférieure à 70 kWh/m<sup>2</sup>/an et des émissions inférieures à 6 kgCO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>/an – à G – au-delà de 420 kWh/m<sup>2</sup>/an et 100 kgCO<sub>2</sub>/m<sup>2</sup>/an.

Dans le même temps, **il prévoit d'abaisser de 2,58 à 2,3 le coefficient de conversion.**



<sup>1</sup> Ministère de la Transition écologique (MTE), Le nouveau diagnostic de performance énergétique, février 2021 : [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.02.15\\_ew\\_dp\\_dpe.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.02.15_ew_dp_dpe.pdf)

## **II. La disposition proposée - Un nouveau classement des bâtiments ou parties de bâtiment en fonction de leur niveau de performance énergétique et climatique.**

L'article 39 du projet de loi tend à conférer une assise législative au DPE ; à cette fin, il introduit un article L.173-1-1 dans le code de la construction et de l'habitation disposant que « *les bâtiments ou parties de bâtiments existants à usage d'habitation sont classés, par niveau de performance croissante, en fonction de leur niveau de performance énergétique et climatique* ».

L'article prévoit 7 seuils, définis par arrêté des ministres chargés de la construction et de l'énergie, correspondant aux bâtiments ou parties de bâtiments :

- extrêmement consommateurs d'énergie (« classe G ») ;
- très consommateurs d'énergie (« classe F ») ;
- très peu performants (« classe E ») ;
- peu performants (« classe D ») ;
- moyennement performants (« classe C ») ;
- performants (« classe B ») ;
- très performants (« classe A »).

Il est précisé que « *les bâtiments ou parties de bâtiments à consommation d'énergie excessive correspondent aux bâtiments ou parties de bâtiments qui sont soit très consommateurs d'énergie, soit extrêmement consommateurs d'énergie (« classes F et G »)* ».

## **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Une modification substantielle de la classification proposée par le DPE**

A. En commission, l'Assemblée nationale a adopté 4 amendements.

Parmi eux, le rapporteur Mickaël Nogal a présenté 3 amendements, ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement :

- un amendement remplaçant la notion de « *performance climatique* » par celle de « *performance en matière d'émission de gaz effet de serre* » ;
- un amendement modifiant les intitulés des différentes classes<sup>1</sup> ;
- un amendement supprimant, dans un souci de coordination, la mention : « *Les bâtiments ou parties de bâtiments à consommation d'énergie* »

---

<sup>1</sup> Remplaçant les intitulés : « *Extrêmement consommateurs d'énergie - classe G ; Très consommateurs d'énergie - classe F ; Très peu performants - classe E ; Peu performants - classe D ; Moyennement performants - classe C ; Performants - classe B ; Très performants - classe A* » par les intitulés : « *Extrêmement performants - classe A ; Très performants - classe B ; Assez performants - classe C ; assez peu performants - classe D ; Peu performants - classe E ; Très peu performants - classe F ; extrêmement peu performants - classe G* ».

*excessive correspondent aux bâtiments ou parties de bâtiments qui sont soit très consommateurs d'énergie ("classe F"), soit extrêmement consommateurs d'énergie ("classe G")* ».

En outre, l'amendement de la députée Chantal Jourdan et les membres du groupe Socialistes et apparentés, précisant que la performance énergétique est mesurée « *en énergie primaire par mètre carré et par an* » et la performance en matière d'émission de GES « *en kilogramme de dioxyde de carbone par mètre carré et par an* », a été adopté, avec l'avis favorable du rapporteur Mickaël Nogal et l'avis de sagesse du Gouvernement.

**B. En séance publique**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel, présenté par le rapporteur Mickaël Nogal, ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement<sup>1</sup>.

#### **IV. La position de la commission – Un diagnostic de performance énergétique pouvant être rendu plus ambitieux et moins ambiguë s'agissant de la classification applicable aux logements de catégorie C**

**A. Le rapporteur rappelle que l'évolution proposée va à rebours de celle prévue par la loi « Énergie-Climat »<sup>2</sup>.**

En effet, l'article 15 de cette loi autorisait le Gouvernement à prendre « *toutes mesures relevant du domaine de la loi permettant de définir et d'harmoniser, dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie ainsi que dans l'ensemble des dispositions législatives relatives à la consommation énergétique des bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation, la notion de bâtiment ou partie de bâtiment à consommation énergétique excessive exprimée en énergie primaire et en énergie finale et prenant en compte la zone climatique et l'altitude* ».

Le fait que cette notion soit exprimée « *en énergie primaire et en énergie finale* » et tienne compte de « *la zone climatique et l'altitude* » avait été fixé d'un commun d'accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale – mais aussi le Gouvernement.

Or, les arrêtés précités prévoient que « *les seuils des étiquettes traduisant la performance énergétique sont désormais calculés en fonction de deux facteurs : l'énergie primaire et les émissions de gaz à effet de serre* »<sup>3</sup>.

Interrogé par Daniel Gremillet, rapporteur de la loi « Énergie-Climat », dans le cadre de ses travaux de contrôle de l'application des lois<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Remplaçant les mots : « *correspondant aux bâtiments ou parties de bâtiments* » par les mots : « *permettant de classer les bâtiments ou parties de bâtiments dans les catégories suivantes* ».

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

<sup>3</sup> Note de présentation de la Consultation sur les projets d'arrêtés relatifs au diagnostic de performance énergétique des logements, 17 février 2021, p. 3.

<sup>4</sup> Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, « *Où en est l'application de la loi « Énergie-Climat » ? Où en est l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » ?*, n° 553 (2020-2021) - 5 mai 2021, p. 37 à 41.

la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) lui avait fait observer :

- la nécessaire compatibilité de « *l'énergie finale* » avec la nouvelle directive sur la performance énergétique des bâtiments<sup>1</sup>, en cours de transposition, qui prévoit que « *pour exprimer la performance énergétique d'un bâtiment, les États membres peuvent définir des indicateurs numériques supplémentaires d'utilisation d'énergie primaire totale, non renouvelable et renouvelable, ainsi que d'émission de gaz à effet de serre produit en kg d'équivalent CO<sub>2</sub>/(m<sup>2</sup>/an)* » ;

- la complexité des notions de « *zone climatique* » et d'« *altitude* ».

Dans ce contexte, l'habilitation à légiférer par ordonnance précitée ne peut plus être utilisée puisqu'elle fait référence à « *l'énergie finale* » ainsi qu'à « *la zone climatique et l'altitude* ».

Un autre argument avancé par la DHUP est que la réforme du DPE a été décalée par décret<sup>2</sup> du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> juillet 2021, en application de la loi relative à « *diverses dispositions relatives à la crise sanitaire* » du 17 juin 2020<sup>3</sup>.

Or, la date d'expiration de l'habilitation, fixée à un an après la promulgation de la loi, et décalée de 4 mois par la loi dite d'« *urgence sanitaire* »<sup>4</sup>, est désormais au 8 mars 2021, soit bien avant l'entrée en vigueur du DPE.

Au total, selon la DHUP, « *du fait de la nécessaire coordination entre le DPE et la définition des logements à consommation énergétique excessive et des arbitrages rendus en février 2021, l'ordonnance prévue par l'article 15 de la loi "Énergie-Climat" ne sera pas publiée* ».

**B. Le rapporteur relève que le Conseil d'État a rendu un avis critique sur les articles du projet de loi relatifs au nouveau DPE.**

En effet, dans son avis sur le projet de loi<sup>5</sup>, ce dernier, rappelant que « *le projet du Gouvernement insère dans la partie législative du code de la construction et de l'habitation les définitions des niveaux de performance énergétique utilisés dans le diagnostic de performance énergétique (lettres A à G)* » a

---

<sup>1</sup> Point 2 bis de la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments tel que modifié par la directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'affichage des informations relatives à la consommation d'énergie des logements dans les annonces et les baux immobiliers.

<sup>3</sup> Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (article 31).

<sup>4</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (article 14).

<sup>5</sup> Conseil d'État, Avis n°401933 sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets, 4 février 2021.

constaté que « ces définitions relèvent du pouvoir réglementaire et n'ont pas vocation à figurer dans une loi ».

C'est pourquoi « le Conseil d'État propose donc de ne pas retenir ces dispositions ».

**C. Le rapporteur observe que l'application du nouveau DPE va entraîner une évolution substantielle des logements énergivores.**

**Il relève que l'étude d'impact, annexée au projet de loi, ne comporte aucun chiffrage sur le nombre de logements qui pourraient changer de classe.**

Dans ce contexte, **il ne peut se fier qu'aux éléments de présentation du nouveau DPE**, publiés par le ministère de la Transition écologique<sup>1</sup>.

Selon le ministère, **il existe 4,8 millions de passoires énergétiques (étiquettes F et G), soit 17 % du parc de logements.**

Les nouveaux « double-seuils » « ne modifieront pas le nombre global de passoires énergétiques » et les changements de classes énergétiques « seront, sauf cas exceptionnel, limités à une classe au plus ».

En outre, « près de 60 % » des logements conserveront « la même étiquette » tandis que « 40 % » évolueront « d'une classe énergétique ».

Surtout, « l'introduction du critère climatique » entraînera « une augmentation du nombre de logements très émetteurs de gaz à effet de serre dans les classes les moins performantes ».

**Ainsi :**

- 600 000 logements chauffés au fioul et 200 000 logements chauffés au gaz deviendront des « passoires énergétiques » ;

- 600 000 logements chauffés à l'électricité et 200 000 logements chauffés au bois sortiront « du statut de passoire énergétique ».

Pour autant, « près de 80 % » des logements chauffés à l'électricité « actuellement classés F et G » le resteront après la réforme.

**D. Si les évolutions proposées sont donc loin d'être négligeables, le rapporteur ne voit pas d'opposition sur le principe à conférer une assise législative au diagnostic de performance énergétique.**

**Il relève cependant que, pour les logements de classe C, la terminologie initialement prévue était celle de « moyennement performant » et non d'« assez performant ».**

**Or, la modification sémantique introduite à l'Assemblée nationale lui semble être source de confusion : d'une part, elle laisse penser qu'un logement de catégorie C pourrait être suffisamment performant, ce qui n'est**

---

<sup>1</sup> Ministère de la Transition écologique (MTE), *Le nouveau diagnostic de performance énergétique (DPE)*, p. 8-9, 17-18.



pas le cas par rapport aux logements de catégories A ou B ; d'autre part, elle est très proche de celle d' « *assez peu performant* » prévue pour les logements de catégorie D.

**C'est pourquoi le rapporteur a présenté un amendement (COM-220) visant à qualifier les logements de catégorie C de « *moyennement performants* » au sens de la classification DPE, afin de rendre cette classification plus ambitieuse et moins ambiguë.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 39 bis AA (nouveau) (délégué)*

**Expérimentation de documents et de procédures uniques  
pour l'application des obligations de performance énergétiques  
et environnementales applicables aux bâtiments**

Introduit par un amendement du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, l'article vise à expérimenter des procédures et documents uniques pour l'application des obligations de performance énergétique et environnementale prévues par le code de la construction et de l'habitation.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

**Les obligations de performance énergétique ou environnementale, prévues par le code de la construction et de l'habitation, sont d'une grande complexité.**

À titre d'illustration, **sont prévues par le projet de loi** : un diagnostic de performance énergétique (DPE), un audit énergétique, le plan pluriannuel de travaux, le certificat d'information logement (CIL) ou le programme d'actions pour assurer la réduction de la consommation d'énergie des bâtiments ou des parties de bâtiments à usage tertiaire.

**Ces obligations s'ajoutent à d'autres normes applicables aux bâtiments**, telles que celles de sécurité, d'accessibilité, d'acoustique, de qualité de l'air ou parasismiques.

**Or, le projet de loi est muet sur l'effort de simplification**, pourtant nécessaire, **devant être engagé dans ce domaine.**

**Le rapporteur a entendu corriger cette lacune**, car cet effort de simplification est très attendu des ménages et des professionnels.

**C'est pourquoi il a présenté un amendement (COM-221) prévoyant l'expérimentation**, pour une durée de 4 ans, **des documents et procédures uniques**, pour l'application des obligations de performance énergétique et environnementale prises en application des articles L. 171-1 à L. 173-1 du code de la construction et de l'habitation.

**Parce que la simplification ne doit pas se muer en uniformité**, faute de quoi elle serait peu adaptée aux réalités locales et aux activités économiques, le rapporteur a prévu que ces regroupements s'effectuent « *par catégories de bâtiments à usage de logement* ».

Ce faisant, l'article complète les dispositions du volet « *Se loger* » visant à « *rénover les bâtiments* ».

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

*Article 39 bis A (délégué)*

**Inscription dans le diagnostic de performance énergétique (DPE)  
d'une mention des énergies renouvelables alimentant le bâtiment**

Cet article vise à inscrire dans le diagnostic de performance énergétique (DPE) une mention relative aux énergies renouvelables alimentant le bâtiment, en autoconsommation ou *via* les réseaux de distribution.

**La commission a adopté un amendement, présenté par le rapporteur Dominique Estrosi Sassone, pour renforcer la lisibilité et l'application du dispositif :**

- en prévoyant une information globale, et non pour chaque usage ;
- en distinguant les énergies renouvelables autoconsommées de celles véhiculées par les réseaux de distribution d'énergie.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Un diagnostic de performance énergétique (DPE) dont le contenu prenant bien déjà en compte la quantité d'énergie d'origine renouvelable**

Comme indiqué précédemment, le contenu du diagnostic de performance énergétique (DPE) est précisé à l'article R. 134-2 du code de la construction et de l'habitation.

À titre d'exemple, le DPE doit indiquer :

- un descriptif des équipements de chauffage, de production d'eau chaude sanitaire, de refroidissement, de ventilation et, le cas échéant, d'éclairage intégré des locaux précisant « *les conditions de leur utilisation ayant des incidences sur les consommations énergétiques* » (a) ;
- pour chaque catégorie d'équipements « *la quantité annuelle d'énergie consommée ou estimée selon une méthode de calcul conventionnel ainsi qu'une évaluation des dépenses annuelles résultant de ces consommations* » (b) ;
- une évaluation de « *la quantité d'énergie d'origine renouvelable produite par les équipements installés à demeure et utilisée dans le bâtiment ou partie de bâtiment en cause* » (d).

À compter du 1<sup>er</sup> juillet prochain, cette « *évaluation* » sera remplacée par une « *information* » relatives aux « *énergies d'origine renouvelable produites par les équipements installés à demeure et utilisées dans le bâtiment ou partie de bâtiment en cause* ».

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un renforcement de la prise en compte de la quantité d'énergie renouvelable dans le DPE**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par Bruno Millienne, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur Mickaël Nogal et du Gouvernement.

Il précise que le DPE doit indiquer la part des besoins en énergie correspondant aux « *usages énumérés* » dans ce diagnostic couverte par des énergies renouvelables.

Cette part doit inclure les énergies renouvelables « *captées localement* » et « *véhiculées par les réseaux de distribution d'énergie* ».

## **III. La position de la commission - Un dispositif, à la finalité utile mais aux modalités perfectibles, dont la lisibilité et, partant, l'application, doivent être confortées**

**A.** Si le rapporteur juge utile le renforcement de l'information dans le DPE sur les énergies renouvelables, **il relève que le dispositif proposé est essentiellement règlementaire et partiellement existant.**

En effet, l'article R. 134-2 du code de l'énergie prévoit d'ores-et-déjà l'indication, dans le DPE, de l'énergie renouvelable autoconsommée produite par les équipements installés à demeure et utilisés dans le bâtiment, c'est-à-dire de l'énergie autoconsommée.

**B.** En outre, **le rapporteur observe que le dispositif pose plusieurs problèmes de fond qui le rendent impraticable.**

En premier lieu, le dispositif incluant les énergies renouvelables « *captées localement* » ou « *véhiculées par les réseaux* », il ne distinguerait pas celles autoconsommées de celles achetées.

Par ailleurs, la proportion d'énergies renouvelables véhiculées dans les réseaux d'électricité ou de gaz est la même sur l'ensemble du territoire, de sorte que leur mention n'aurait de sens que pour certains réseaux locaux, tels que ceux de chaleur.

On peut aussi s'interroger sur le fait que le dispositif favoriserait la souscription d'« *offres vertes* », c'est-à-dire d'offres garantissant l'origine renouvelable de l'électricité ou du gaz, qui sont juridiquement attachées, non au bien, mais à la personne.

De la sorte, la souscription de telles offres, résiliées sitôt une fois le DPE réalisé, pourrait conduire valorisées artificiellement le classement du bien dans le cadre du DPE.

En second lieu, le dispositif s'appliquant aux « *différents usages* » du DPE, il serait nécessaire de préciser la part des énergies renouvelables

alimentant les équipements de chauffage, de production d'eau chaude sanitaire, de refroidissement, de ventilation et, le cas échéant, d'éclairage.

Si cette précision semble possible dans le cas des énergies renouvelables autoconsommées – par exemple dans le cas fréquent où une installation photovoltaïque alimenterait directement une chaudière –, elle est tout simplement impraticable pour celles achetées.

En effet, les contrats de fourniture d'électricité ou de gaz alimentent l'ensemble d'une installation électrique ou gazière et non chaque équipement pris individuellement.

**C. Enfin, le rapporteur observe que le dispositif présente des difficultés rédactionnelles :**

- certains termes sont ambigus (« *diagnostic* », « *énergies renouvelables* », « *captées localement* », « *véhiculées par les réseaux* ») ;

- certaines références également (premier alinéa de l'article L. 211-2 du code de l'énergie).

**D. Dans ces conditions, le rapporteur estime nécessaire de renforcer la lisibilité et, partant, l'application du dispositif.**

Tout d'abord, **il serait utile que les énergies renouvelables autoconsommées soient distinguées de celles véhiculées par les réseaux de distribution d'énergie**, afin de mieux informer l'acquéreur.

Plus encore, **cette information pourrait porter sur l'ensemble du logement**, une mention relative à chaque usage énuméré dans le DPE étant tout à la fois peu lisible et peu réaliste.

Dans ce contexte, **le rapporteur a présenté un amendement (COM-122) modifiant le dispositif en ce sens.**

Au-delà de cette modification ponctuelle, **il plaide pour que le Gouvernement prévienne règlementairement tout effet d'aubaine**, qui pourrait conduire à ce que des « *offres vertes* » soient souscrites dans le simple but de valoriser le classement du bien dans le cadre du DPE.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 39 bis B (non modifié) (délégué)*

**Coordination tirant les conséquences de l'introduction de la notion de performance en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES) dans la nouvelle échelle de classement des logements**

Cet article consiste en un article de coordination tirant les conséquences de l'introduction de la performance en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES) dans la nouvelle échelle de classement des logements instituée par l'article 39.

**Sur la proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

**I. La situation actuelle - Un article précisant les modalités de calcul des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments**

L'article L. 126-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH)<sup>1</sup> dispose : « Lors de la construction d'un bâtiment ou d'une extension de bâtiment, le maître d'ouvrage fait établir le diagnostic mentionné à l'article L. 126-26, qui indique les émissions de gaz à effet de serre du bâtiment, estimées suivant une méthode de calcul adaptée aux bâtiments neufs et tenant compte des différents usages des énergies. Il le remet au propriétaire du bâtiment au plus tard à la réception de l'immeuble. »

**II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un article de coordination tirant les conséquences de la nouvelle échelle de classement des logements, instituée par l'article 39.**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par Romain Grau, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur Mickaël Nogal et du Gouvernement.

Il consiste en un amendement de coordination, supprimant la référence aux « émissions de gaz à effet de serre du bâtiment, estimées suivant une méthode de calcul adaptée aux bâtiments neufs et tenant compte des différents usages des énergies » à la première phrase de l'article L. 126-7 du CCH, pour ne conserver que les dispositions suivantes : « Lors de la construction d'un bâtiment ou d'une extension de bâtiment, le maître d'ouvrage fait établir le diagnostic mentionné à l'article L. 126-2. Il le remet au propriétaire. »

<sup>1</sup> Dans sa rédaction issue de l'ordonnance n°2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture du code de la construction et recodifiant le livre 1er du code de la construction et de l'habitation.

### **III. La position de la commission - Un article de coordination pouvant être adopté sans modification**

Le rapporteur relève que cet article a été adopté par l'Assemblée nationale pris pour tirer les conséquences de la nouvelle échelle de classement des logements, instituée par l'article 39, qui prévoit la prise en compte des « *émissions de gaz à effet de serre* ».

Pour autant, il observe que l'amendement conduit à supprimer la nécessité de mesurer ces émissions « *suivant une méthode de calcul adaptée aux bâtiments neufs et tenant compte des différents usages des énergies* ».

Le rapporteur constate que cette précision figure bien au niveau réglementaire :

- d'une part, l'article R. 134-2 du CCH dispose que le DPE comprend « *le classement du bâtiment ou de la partie de bâtiment en application d'une échelle de référence, prenant en compte la zone climatique et l'altitude, établie en fonction de la quantité d'émissions de gaz à effet de serre, pour le chauffage, le refroidissement, la production d'eau chaude sanitaire, l'éclairage et les auxiliaires de chauffage, de refroidissement, d'eau chaude sanitaire et de ventilation, rapportée à la surface du bâtiment ou de la partie du bâtiment* » (f) ;

- d'autre part, l'article L. 173-1-1 du même code, tel qu'institué par l'article 39 du présent projet de loi, prévoit la définition des seuils de classement des bâtiments ou de parties de bâtiment par arrêté des ministres chargés de la construction et de l'énergie.

**Sur la proposition du rapporteur, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**



Article 39 bis C (délégué)

**Renforcement de l'objectif prévu par la « loi quinquennale »  
en matière de rénovation énergétique**

Cet article vise à renforcer l'objectif prévu par la « loi quinquennale » en matière de rénovation énergétique.

**Le rapporteur Dominique Estrosi Sassone a présenté 3 amendements modifiant l'article.**

**Le premier vise à substituer l'objectif « de disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes "bâtiments basses consommation" ou assimilées à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes », actuellement prévu au 7° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, à celui, plus imprécis, de « disposer à l'horizon 2050 d'un parc de bâtiments sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre ».**

**Le deuxième amendement tend à éviter toute incidence financière négative, en :**

**- prévoyant que les incitations financières seront accrues, non seulement pour les rénovations performantes, mais aussi pour les rénovations globales, mentionnées au 17° bis du code de la construction et de l'habitation ;**

**- précisant que les aides publiques visées sont celles de l'État et de ses établissements publics, car l'effort financier en faveur de la rénovation énergétique doit d'abord relever de l'État, et non être transféré aux collectivités territoriales ;**

**- consacrant deux principes protecteurs pour les ménages : d'une part, celui de l'accessibilité des aides publiques à l'ensemble d'entre eux, sous réserve d'une modulation en fonction de leur ressources ; d'une part, celui du reste à charge minimal pour les ménages les plus modestes, qui ne sauraient être laissés sur le bord du chemin de la rénovation énergétique.**

**Le dernier amendement a pour objet de renforcer le rôle du Parlement; pour ce faire :**

**- il prévoit que le législateur « détermine » les prochains objectifs, et non les « évalue » ;**

**- il précise la typologie des rénovations devant être fixées par lui, en l'espèce les rénovations « par gestes de travaux, par bouquets de travaux, ainsi que les rénovations énergétiques performantes et globales au sens du 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation ».**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

### **I. La situation actuelle – Une « loi quinquennale » devant fixer nos prochains objectifs de rénovation énergétique à compter de 2023**

Depuis la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019<sup>1</sup>, l'article L. 100-1 A du code de l'énergie dispose qu'une « loi quinquennale » fixe, à compter de 2023, l'ensemble de nos objectifs énergétiques et climatiques.

À l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, cette loi doit notamment déterminer « *les objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment, pour deux périodes successives de cinq ans* » (5° du I).

### **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – Un amendement complétant le volet de la « loi quinquennale » afférent à la rénovation énergétique**

En séance publique, le Gouvernement a présenté un amendement, sous-amendé par le rapporteur Mickaël Nogal, modifiant les objectifs de rénovation énergétique devant être définis par le législateur tous les cinq ans, dans le cadre de la « loi quinquennale ».

D'une part, il précise que ces objectifs devront être fixés « *en cohérence avec l'objectif de disposer à l'horizon 2050 d'un parc de bâtiments sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre* ».

D'autre part, l'article prévoit que « *l'atteinte de ces objectifs repose sur une incitation accrue aux rénovations énergétiques performantes [...] et sur la mise en œuvre d'un système stable d'aides publiques modulées en fonction des ressources des ménages, qui vise notamment à créer les conditions d'un reste à charge financièrement soutenable pour les bénéficiaires les plus modestes, en particulier lorsque les travaux sont accompagnés par un opérateur de l'État ou agréés par lui.* »

Enfin, l'article prévoit que « *chaque loi [quinquennale] évalue le rythme et la typologie des rénovations nécessaires à l'atteinte de la trajectoire de rénovation énergétique du parc de logements* ».

### **III. La position de la commission – Un dispositif, présentant des ambiguïtés formelles et substantielles, nécessitant d'être consolidé pour préciser son incidence financière et conforter le rôle du Parlement**

A. Sur le fond, le rapporteur relève que le dispositif présente plusieurs difficultés.

Tout d'abord, le dispositif prévoit :

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 2).

- une « *incitation accrue* » aux rénovations énergétiques performantes, au sens du 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), tel que créées par l'article 39 *ter* ;

- des aides publiques « *modulées en fonction des ressources* ».

Ces conditions semblent trop restrictives : d'une part, la référence aux seules rénovations énergétiques performantes exclurait celles globales, au sens du même article L. 111-1 du CCH, ainsi que les « gestes » ou « bouquets » de travaux ne remplissant pas leurs critères ; d'autre part, la référence aux ressources des ménages exclurait ceux les plus aisés, pourtant les plus à même de réaliser des travaux, à l'instar des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> déciles, récemment réintégrés au dispositif MaPrimeRénov' après une mobilisation au long court de la commission des affaires économiques du Sénat<sup>1</sup>.

**B. Sur la forme, le rapporteur constate que le dispositif présente plusieurs ambiguïtés rédactionnelles :**

- l'objectif envisagé ne coïncide pas avec celui prévu au 7° de l'article L. 100-4 du code de l'énergie (le premier visant à « *disposer à l'horizon 2050 d'un parc de bâtiments sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre* » et le second à « *disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes " bâtiment basse consommation " ou assimilées à l'horizon 2050* ») ;

- le rythme et la typologie des rénovations nécessaires à l'atteinte de cet objectif seraient évalués par la « loi quinquennale » alors que tous les autres seraient fixés par elle, cette précaution rédactionnelle étant inopportune puisque les objectifs fixés par le code de l'énergie ont une valeur programmatique selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>2</sup>.

**C. Soucieux de lever ces ambiguïtés, le rapporteur a adopté plusieurs amendements.**

**Le premier amendement (COM-233) vise à substituer l'objectif « *de disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes "bâtiments basses consommation" ou assimilées à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes* », actuellement prévu au 7° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, à celui, plus imprécis, de « *disposer à l'horizon 2050 d'un parc de bâtiments sobres en énergie et faiblement émetteurs de gaz à effet de serre* ».**

**Le deuxième amendement (COM-224) tend à éviter toute incidence financière négative, en :**

---

<sup>1</sup> Voir en ce sens les travaux de la commission, à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances pour 2020 et 2021.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

- **prévoyant que les incitations financières seront accrues**, non seulement pour les rénovations performantes, **mais aussi pour les rénovations globales**, mentionnées au 17° bis du code de la construction et de l'habitation ;

- **précisant que les aides publiques visées sont celles de l'État et de ses établissements publics**, car l'effort financier en faveur de la rénovation énergétique doit d'abord relever de l'État, et non être transféré aux collectivités territoriales ;

- **consacrant deux principes protecteurs pour les ménages** : d'une part, **celui de l'accessibilité des aides publiques à l'ensemble d'entre eux**, sous réserve d'une modulation en fonction de leur ressources ; **d'une part, celui du reste à charge minimal pour les ménages les plus modestes**, qui ne sauraient être laissés sur le bord du chemin de la rénovation énergétique.

**Le dernier amendement (COM-225) a pour objet de renforcer le rôle du Parlement**; pour ce faire :

- **il prévoit que le législateur « détermine » les prochains objectifs, et non les « évalue »** ;

- **il précise la typologie des rénovations devant être fixées par lui, en l'espèce les rénovations « par gestes de travaux, par bouquets de travaux, ainsi que les rénovations énergétiques performantes et globales au sens du 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation ».**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 39 bis (délégué)*

**Coordination tirant les conséquences de l'introduction de la notion de performance en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES) dans la nouvelle échelle de classement des logements**

Cet article consiste en un article de coordination tirant les conséquences de l'introduction de la performance en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES) dans la nouvelle échelle de classement des logements instituée par l'article 39.

**Le rapporteur Dominique Estrosi Sassone a présenté un amendement de coordination rédactionnelle.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Des articles relatifs au diagnostic de performance énergétique (DPE) et à ses implications en cas de vente ou de location d'un bien immobilier**

En l'état actuel du droit, l'article L.126-26 du code de la construction<sup>1</sup> et de l'habitation dispose : « *le diagnostic de performance énergétique d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment est un document qui comporte la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée, exprimée en énergie primaire et finale, pour une utilisation standardisée du bâtiment ou d'une partie de bâtiment et une classification en fonction de valeurs de référence permettant de comparer et d'évaluer sa performance énergétique. Il est accompagné de recommandations destinées à améliorer cette performance et du montant des dépenses théoriques de l'ensemble des usages énumérés dans le diagnostic* ».

De son côté, l'article L. 126-33 du même code prévoit qu'« *en cas de vente ou de location d'un bien immobilier, le classement du bien au regard de sa performance énergétique et, pour les biens immobiliers à usage d'habitation et à titre d'information, une indication sur le montant des dépenses théoriques de l'ensemble des usages énumérés dans le diagnostic de performance énergétique sont mentionnés dans les annonces relatives à la vente ou à la location, y compris celles diffusées sur une plateforme numérique, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État* ».

---

<sup>1</sup> Dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture du code de la construction et recodifiant le livre 1er du code de la construction et de l'habitation.

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un article de coordination tirant les conséquences de la nouvelle échelle de classement des logements, instituée par l'article 39**

En commission, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par le rapporteur Mickaël Nogal, tirant les conséquences de la réforme du DPE prévue à l'article 39, avec l'avis favorable du Gouvernement.

L'amendement vise à préciser, aux articles L. 121-26 et L. 126-33 du code de la construction, qui portent respectivement sur la définition et la transmission du DPE, que ce dernier comprend « *la mention de la performance en matière d'émissions de gaz à effet de serre* ».

## **III. La position de la commission - Un article de coordination nécessaire ne reprenant toutefois pas la même terminologie**

Tout comme l'article 39 *bis C*, Le rapporteur relève que l'article 39 a été adopté par l'Assemblée nationale pour tirer les conséquences de la nouvelle échelle de classement des logements, instituée par l'article 39, qui prévoit la prise en compte des « *émissions de gaz à effet de serre* ».

Pour autant, le rapporteur observe que l'amendement utilise une terminologie différente, puisqu'il fait référence aux émissions, non induites, mais associées.

**Aussi a-t-il proposé un amendement (COM-226) de coordination rédactionnelle en ce sens.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 39 ter A (non modifié) (délégué)*

**Sanction des particuliers non professionnels en cas de non-respect de l'obligation d'affichage des informations du diagnostic de performance énergétique en cas de vente ou de location d'un bien immobilier de particulier à particulier**

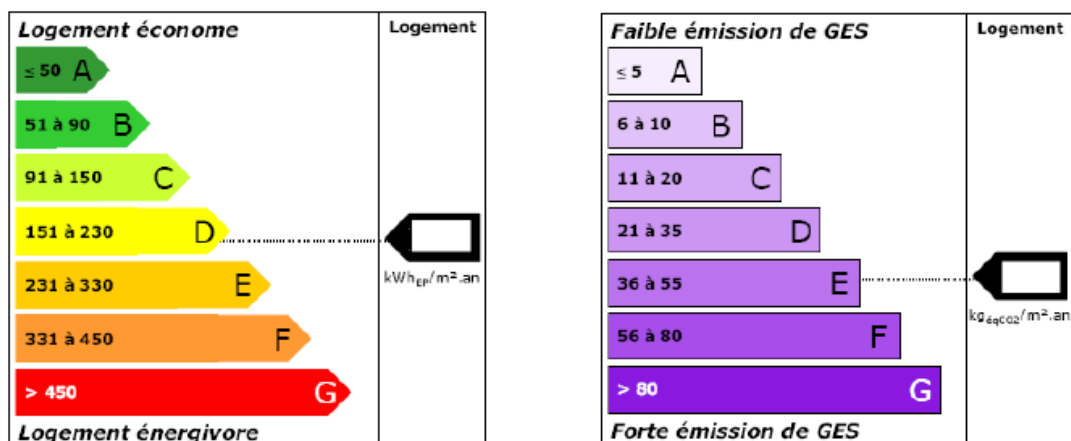
**Cet article vise à créer un régime de sanction pour les particuliers qui vendent ou louent un bien immobilier sans respecter les obligations d'affichage des informations du diagnostic de performance énergétique.**

**Sur la proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

**I. La situation actuelle - Un régime de sanction seulement applicable aux professionnels alors que les informations contenues dans le diagnostic de performance énergétique deviennent opposables juridiquement et que les modalités d'affichage ont été réformées**

Le diagnostic de performance énergétique (DPE) renseigne sur la performance énergétique d'un bien immobilier, en évaluant sa consommation d'énergie primaire et la quantité de gaz à effet de serre émise. Le DPE contient des recommandations sur les travaux à effectuer et des conseils de bon usage afin d'améliorer la performance énergétique du bien. Pour cela, le DPE doit être réalisé par un professionnel indépendant, ayant souscrit à une assurance et ayant été approuvé par le Comité français d'accréditation (COFRAC).

La compréhension des résultats du DPE par les usagers est facilitée par une présentation de **deux étiquettes environnementales réglementaires**. D'une part, une **étiquette énergie** indiquant la consommation d'énergie primaire du logement, avec un classement en sept catégories, de A à G. D'autre part, une **étiquette climat** indiquant la quantité de gaz à effet de serre émise par le logement, avec un classement en sept catégories, de A à G.



Source : Ministère de la transition écologique.

Le DPE doit être établi à l'occasion de la vente d'un bien, que ce soit un bâtiment ou une partie d'un bâtiment clos ou couvert, pour un usage résidentiel ou non. Le DPE est établi aux frais du vendeur qui doit le tenir à disposition de tout candidat acquéreur. Le DPE doit être annexé à l'avant-contrat ou, à défaut, à l'acte authentique de vente.

Le DPE doit également être établi à l'occasion de la location d'un logement, meublé ou vide, ou d'un immeuble à usage principal d'habitation. Le DPE est établi aux frais du propriétaire qui doit le tenir à la disposition de tout candidat locataire et doit être annexé au contrat de location.

Les obligations d'affichage du DPE concernent les annonces de vente et de location qui sont publiées dans la presse écrite, par des agences immobilières ou sur les plateformes numériques. Ces obligations sont fixées au niveau réglementaire et ont été récemment modifiées. Jusqu'au 30 juin 2021, ces obligations d'affichage sont les suivantes :

- lorsqu'une annonce est publiée dans la presse écrite, elle doit mentionner l'échelle de performance énergétique du logement (A à G), précédée de la mention « Classe Énergie » qui doit être écrite en lettres majuscules et d'une taille au moins égale à celle des caractères du texte de l'annonce<sup>1</sup> ;

- lorsqu'une annonce est publiée par une agence immobilière, l'échelle de performance énergétique du logement (A à G) doit être mentionnée, être lisible, en couleur et représenter au moins 5 % de la surface du support<sup>2</sup> ;

- lorsqu'une annonce est publiée par un réseau de communications électroniques, l'échelle de performance énergétique du logement (A à G) doit

<sup>1</sup> Article R. 134-5-1 du CCH.

<sup>2</sup> Article R. 134-5-2 du CCH.



être mentionnée, être lisible, en couleur et être d'une dimension d'au moins 180 pixels x 180 pixels<sup>1</sup>.

Les obligations d'affichage du DPE ont été modifiées par l'article 22 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. Les nouvelles obligations d'affichage du DPE ont été fixées par le décret du 17 décembre 2020 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'affichage des informations relatives à la consommation d'énergie des logements dans les annonces et les baux immobiliers. Ces nouvelles obligations entrent en partie en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021 et sont les suivantes :

- lorsqu'une annonce est publiée dans la presse écrite, l'annonce doit également préciser l'échelle de quantité de gaz à effet de serre émise par le logement (classe A à G), précédée de **la mention « Classe Climat »** qui doit être écrite en lettres majuscules et d'une taille au moins égale à celle des caractères du texte de l'annonce<sup>2</sup> ;

- **les obligations d'affichage du DPE en ligne et par les personnes physiques ou morales, notamment les agences immobilières, sont fusionnées.** L'échelle de quantité de gaz à effet de serre émise par le logement (classe A à G) doit également être mentionnée, de façon lisible et en couleur. L'exigence selon laquelle le classement doit représenter au moins 5 % de la surface du support est supprimée<sup>3</sup>.

Le décret du 17 décembre 2020 fixe également de nouvelles obligations en matière d'affichage du DPE qui entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 et qui sont les suivantes :

- lorsqu'une annonce relative à un bien immobilier à usage d'habitation<sup>4</sup> ou à la vente d'un lot ou d'une fraction de lot de copropriété<sup>5</sup> est diffusée dans la presse écrite, affichée par une agence immobilière ou publiée en ligne, elle doit également mentionner, en plus de la « Classe Énergie » et de la « Classe Climat », **une indication sur le montant des dépenses théoriques annuelles de l'ensemble des usages énergétiques correspondant à un usage standard**, ainsi que l'année de référence des prix de l'énergie utilisée pour évaluer ce montant ;

- lorsqu'une annonce relative à un bien immobilier à usage d'habitation dont la consommation énergétique excède le seuil de 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré par an (classe Énergie F ou G) est diffusée dans la presse écrite, affichée par une agence immobilière ou publiée en ligne, cette annonce doit **mentionner qu'il s'agit d'un logement à consommation énergétique excessive.** L'annonce devra

---

<sup>1</sup> Article R. 134-5-3 du CCH.

<sup>2</sup> Article R. 134-5-1 du CCH dans sa rédaction en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021.

<sup>3</sup> Articles R. 134-5-2 et R. 134-5-3 du CCH dans leur rédaction en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021.

<sup>4</sup> Article R. 134-5-3 du CCH dans sa rédaction en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

<sup>5</sup> Article R. 711-21 du CCH dans sa rédaction en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

également rappeler l'obligation de ne pas mentionner ce seuil à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028<sup>1</sup>.

**Dans un premier temps, et dans la mesure où les informations contenues dans le DPE n'étaient pas opposables juridiquement, il n'y avait pas de sanction particulière prévue en cas de défaut d'affichage.**

En effet, dans sa rédaction actuellement en vigueur, l'article L. 134-3-1 de l'actuel CCH précise d'une part que le DPE est joint au contrat de location à des fins d'information et, deuxièmement, que le locataire ne peut pas se prévaloir à l'encontre du bailleur des informations contenues dans le DPE. De plus, l'article L. 271-4 de l'actuel CCH précise que l'acquéreur d'un bien ne peut pas non plus se prévaloir à l'encontre du propriétaire des informations contenues dans le DPE, qui n'a qu'une valeur indicative.

En l'absence d'opposabilité juridique des informations contenues dans le DPE et en l'absence d'un régime de sanction particulier prévu en cas de défaut d'affichage du DPE, **seules des sanctions de droit commun étaient prévues**, notamment :

- le dol, défini par l'article 1137 du Code civil comme « *le fait pour un contractant d'obtenir le consentement de l'autre par des manœuvres ou des mensonges* » ou « *la dissimulation intentionnelle par l'un des contractants d'une information dont il sait le caractère déterminant pour l'autre partie* » ;

- le grief de publicité mensongère.

**Toutefois, dans un deuxième temps, l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) rendant opposable juridiquement les informations contenues dans le DPE à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021 a contribué à faire évoluer les réflexions relatives à l'introduction d'un régime spécifique de sanction en cas de défaut d'affichage du DPE.**

En effet, l'article 179 de la loi ELAN modifie les articles L. 134-4-1 et L. 271-4 de l'actuel CCH afin de permettre aux locataires et aux acquéreurs de se prévaloir des informations contenues dans le DPE qui n'est plus transmis à des seules fins d'information.

Dans la continuité des dispositions introduites par la loi ELAN, **la loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019 introduit pour la première fois un régime particulier de sanction à l'égard des professionnels en cas de défaut d'affichage du DPE.** En effet, l'article 22 de cette loi modifie l'article L. 134-4-3 de l'actuel CCH pour y introduire l'alinéa suivant : « *Tout manquement par un professionnel à l'obligation d'information mentionnée au présent article est passible d'une amende administrative dont le*

---

<sup>1</sup> Article L. 111-10-4-1 du CCH.

montant ne peut excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale ».

**L'introduction de ce régime de sanction administrative à l'égard des professionnels s'est faite lors de l'examen du texte au Sénat**, par l'amendement rectificatif du Gouvernement n° 236, adopté sans modification. Selon l'exposé des motifs de cet amendement : « *l'amendement propose d'instaurer une sanction administrative pour les manquements à l'obligation de mentionner le classement du bien au regard de sa performance énergétique et les dépenses énergétiques prévisionnelles, en habilitant les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à contrôler le respect de cette obligation* ».

**II. Le dispositif envisagé - L'introduction d'un régime de sanction en cas de non-respect des obligations d'affichage du diagnostic de performance énergétique et applicable aux particuliers en cas de vente ou de location d'un bien à des particuliers**

**L'article 39 ter A vise à compléter l'article L. 123-33 du nouveau CCH qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021 afin d'introduire un régime de sanction pour les particuliers non professionnels en cas de manquement aux obligations d'affichage du DPE lors de la vente ou de la location d'un bien immobilier à un particulier.**

L'amende peut aller **jusqu'à 3 000 €** pour les particuliers non professionnels. Ce régime de sanction prévu s'inspire de celui déjà existant pour les professionnels, qui prévoit une amende administrative jusqu'à 3 000 € pour les particuliers professionnels et jusqu'à 15 000 € pour les personnes morales en cas de manquement aux obligations d'affichage du DPE.

L'article 39 ter A précise que **l'autorité administrative compétente** qui constate un manquement aux obligations d'information du DPE **met premièrement la personne intéressée en demeure** de s'y conformer dans un délai qu'elle détermine. Si toutefois la personne intéressée ne s'est pas conformée à la mise en demeure dans le délai fixé, alors l'autorité compétente **peut prononcer à son encontre une amende**.

**III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un article additionnel introduit par un amendement consensuel**

L'article 39 ter A est un article additionnel au projet de loi initial, introduit par l'amendement n° 6115 présenté par M. Mickaël Nogal (LREM - Haute-Garonne). Cet amendement a été adopté en séance avec l'avis favorable du Gouvernement et sans opposition.

Selon l'exposé des motifs de cet amendement, « *il s'agit d'avoir un traitement cohérent entre les sanctions déjà applicables aux professionnels de*

*l'immobilier et les particuliers mettant directement leur bien en vente ou en location. En effet, les transactions non intermédiées représentent environ les 2/3 du marché. »*

#### **IV. La position de la commission – Une disposition cohérente avec les régimes de sanction déjà existants et qui s'inscrit dans la continuité des réformes récentes du diagnostic de performance énergétique**

**Premièrement, la commission souligne la cohérence de l'introduction d'un régime de sanction pour les particuliers ne respectant pas les obligations d'affichage du DPE avec les évolutions législatives récentes relatives au DPE.**

D'une part, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021, les informations contenues dans le DPE deviendront opposables juridiquement, conformément aux dispositions de la loi ELAN.

D'autre part, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les professionnels ne respectant pas les obligations d'affichage du DPE peuvent être sanctionnés et se voir imposer une amende administrative.

**Deuxièmement, la commission souligne que ce dispositif permet de mettre en cohérence les droits et les obligations applicables aux professionnels et aux particuliers en matière d'affichage du DPE.** En effet, les transactions de particuliers à particuliers, dites transactions non intermédiées, représentent près des deux tiers des transactions immobilières en France. Or, jusqu'à présent, il n'existait pas de régime de sanction spécifique pour les particuliers, alors qu'il en existait un pour les professionnels.

Le rapporteur a informé la commission que, lors de leur audition, les professionnels réalisant les DPE se sont exprimés en faveur de l'introduction d'un régime de sanction à l'égard des particuliers ne respectant pas les obligations d'affichage.

Par conséquent, cet article effectue non seulement une plus grande mise en cohérence du droit applicable, mais permet de **mieux appréhender les réalités du marché immobilier en France.**

**Troisièmement, la commission précise que le dispositif tel qu'envisagé à l'article 39 *ter* A n'a pas pour conséquence de sanctionner directement les particuliers ne respectant pas les obligations d'affichage du DPE.** En effet, en cas de manquement, un délai de mise en demeure pour se conformer aux obligations d'affichage est prévu et est fixé par l'autorité administrative compétente.

**L'existence d'un délai de mise en conformité est essentielle** dans la mesure où les particuliers non professionnels n'ont pas nécessairement la même connaissance que les professionnels des exigences législatives et réglementaires qui s'imposent à eux lors de la location ou de la vente de leur

bien. Par ailleurs, ces obligations ne sont pas systématiquement les mêmes en fonction du mode de publication de l'annonce, même si le décret du 17 décembre 2020 a contribué à une plus grande harmonisation, notamment vis-à-vis des annonces publiées en ligne.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

*Article 39 ter (délégué)*

**Définition des rénovations énergétiques  
« performante », « globale » et « complète »**

Cet article vise à conférer une définition aux notions de rénovations énergétiques « performante », « globale » et « complète ».

**Le rapporteur Dominique Estrosi Sassone a proposé 2 amendements.**

**Le premier amendement a pour objet de clarifier la définition de la « rénovation énergétique performante » prévue par le présent article ; à cette fin :**

**- il définit la « rénovation énergétique performante » par rapport à l'atteinte des classes A ou B, à l'exclusion de la classe C, de manière à rehausser le niveau d'ambition du texte ;**

**- s'agissant de la « rénovation énergétique globale », il renvoie au pouvoir réglementaire le soin de définir par décret un délai ne pouvant être inférieur à dix-huit mois, dans un souci d'adaptation aux réalités de terrain vécues par les professionnels et les particuliers ;**

**- enfin, il supprime la « rénovation énergétique complète », que la quasi-totalité des organismes et personnalités auditionnés, y compris le Gouvernement, ont jugé superfétatoire.**

**Le second amendement a pour objet de garantir que, dans le cadre du rapport annuel sur « l'impact environnemental du budget » annexé à chaque projet de loi de finances initiale, la mise en œuvre des notions de « rénovations énergétiques performantes et globales » aille de pair avec des incitations financières accrues, pour ce type de rénovations, et un reste à charge minimal, pour les bénéficiaires les plus modestes.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Des critères d'éligibilité aux aides à la rénovation énergétique hétérogènes, qui excluent la notion de « rénovation énergétique performante ».**

**A. En l'état actuel du droit, il n'existe pas aucune définition de la « rénovation énergétique performante ».**

**B. En revanche, des notions connexes, c'est-à-dire des exigences de travaux réalisés conjointement, sont prévues dans certains cas.**

Ainsi, l'ancien dispositif fiscal, le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), prévoyait un « bouquet de travaux » (o de l'article 200 *quater* du code général des impôts).

Le nouveau dispositif budgétaire, MaPrimeRénov', mentionne « un ensemble de travaux de rénovation énergétique visant à améliorer la performance globale du logement et permettant d'atteindre une efficacité énergétique minimale fixée par arrêté » (article 3 et annexe 2 du décret 2020-26 du 14 janvier 2020<sup>1</sup>).

Les certificats d'économies d'énergie (C2E) font référence à la rénovation globale d'un bâtiment résidentiel ou d'une maison individuelle<sup>2</sup> ;

Les aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)<sup>3</sup> en matière de rénovation énergétique prévoient :

- un bouquet de travaux permettant de réduire de 25 à 35 % les émissions de gaz à effet de serre (« Habiter Mieux Sérénité ») ;
- un projet de travaux énergétique avec un des trois travaux préconisés : changement de chaudière ou de système de chauffage ; isolation des murs donnant sur l'extérieur ; isolation des combles aménagés et aménageable (« Habiter Mieux Agilité »).

Les aides d'Action logement<sup>4</sup> en matière de rénovation énergétique portent :

- prioritairement sur l'isolation thermique des murs, des planchers ou des combles ;
- ou au moins sur une des opérations suivantes : remplacement du système de chauffage ; équipement de chauffage ou d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable.

Certains dispositifs fiscaux fixent des exigences de travaux :

- les déductions au titre de l'amortissement de l'acquisition d'un logement entre 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009, réduction d'impôt pour l'acquisition d'un logement entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2012, réduction d'impôt pour l'acquisition d'un logement entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2022 (articles 31, 199 septuagésimes et 199 novuagésimes du code général des impôts) évoquent l'atteinte de « six performances techniques » (article 2 *quindécies* B du CGI) ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique.

<sup>2</sup> BAR-TH-154 et BAR-TH-165.

<sup>3</sup> Agence nationale de l'habitat (ANAH), *Le guide des aides*, avril 2019, p. 5 : [https://www.anah.fr/fileadmin/anah/Mediatheque/Publications/Les\\_aides/Le\\_guide\\_des\\_aides\\_de\\_l\\_Anah\\_2019.pdf](https://www.anah.fr/fileadmin/anah/Mediatheque/Publications/Les_aides/Le_guide_des_aides_de_l_Anah_2019.pdf)

<sup>4</sup> Action Logement, *Travaux de rénovation énergétique*, octobre 2020, p. 2 et 3 : [https://www.actionlogement.fr/sites/als/files/fiches\\_renovation-piv\\_oct2020.pdf](https://www.actionlogement.fr/sites/als/files/fiches_renovation-piv_oct2020.pdf)

- l'éco-prêt à taux zéro sur les logements achevés depuis plus de deux ans mentionne « *des travaux d'amélioration de la performance énergétique globale* » (article 244 quater U du CGI).

Parmi ces dispositifs fiscaux, deux observations sont notables :

- Pour le dispositif « Denormandie ancien » (article L. 46 AZA octies 0-A du CGI), la rénovation énergétique est réputée satisfaite :
  - si elle conduit à une réduction de la consommation d'énergie de 30 % pour les logements individuels ou de 20 % pour les logements collectifs ;
  - ou si le logement respecte au moins une catégorie de travaux : isolation de la toiture, isolation des murs donnant sur l'extérieur, isolation des parois vitrées donnant sur l'extérieur, systèmes de chauffage.
- Pour l'éco-prêt à taux zéro (article 244 quater du CGI), l'avance peut être octroyée :
  - si elle permet d'atteindre une performance énergétique minimale ou de l'améliorer ;
  - ou si elle porte sur au moins une catégorie de travaux : isolation thermique des toitures ; isolation thermique des murs donnant sur l'extérieur ; isolation thermique des parois vitrées et portes donnant sur l'extérieur ; travaux d'installation, de régulation ou de remplacement de systèmes de chauffage, le cas échéant associés à des systèmes de ventilation économiques et performants, ou de production d'eau chaude sanitaire ; travaux d'installation d'équipements de chauffage utilisant une source d'énergie renouvelable ; travaux d'installation d'équipements de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable ; travaux d'isolation des planchers bas ;
  - ou si elle porte sur des travaux sur des systèmes d'assainissement collectif ne consommant pas d'énergie.

**C. Ces notions connexes sont absentes** du taux réduit de TVA à 5,5 % (article 278-0 bis A), du taux réduit de TVA à 10 % (article 279-0 bis A) et enfin du chèque énergie (article L. 121-1 du code de l'énergie).

**II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - L'introduction en droit des notions de rénovations énergétiques « performante », « globale », et « complète ».**

**A. En commission,** l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par le rapporteur Mickaël Nogal et ayant reçu l'avis favorable du



Gouvernement visant à apporter une définition à la rénovation énergétique performante, en s'appuyant sur les niveaux de performance énergétique et de performance en matière d'émission de gaz à effet de serre définis visés par l'article 39 du projet de loi.

Cet amendement fixe deux conditions cumulatives devant être respectées qu'une rénovation énergétique soit qualifiée de « performante » :

- un niveau minimal de performance énergétique correspondant à la classe C du DPE<sup>1</sup> ;
- un gain minimal d'au moins deux classes du DPE<sup>2</sup>.

L'objet de l'amendement précise que « *cette définition pourra utilement servir de référence pour permettre aux pouvoirs publics de déterminer les évolutions nécessaires des dispositifs d'aides financières à la rénovation énergétique des logements, dans un objectif de respect des trajectoires de réduction des consommations d'énergies et des émissions des gaz à effet de serre prévues par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la stratégie nationale bas-carbone (SNBC)* ».

B. En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements modifiant le dispositif :

Deux amendements ont été présentés par le rapporteur Mickaël Nogal, en l'espèce :

- un amendement complétant la définition de la rénovation énergétique performante :

- d'une part, il précise, « dans une logique de résultats », les six postes de travaux au fondement d'une rénovation énergétique performante : l'isolation des murs, l'isolation des planchers bas, l'isolation de la toiture, le remplacement des menuiseries extérieures, la ventilation, la production de chauffage et d'eau chaude sanitaire ainsi que les interfaces associées<sup>3</sup> ;
- d'autre part, il qualifie de « globale » une rénovation énergétique performante effectuée en moins de 18 mois ;

- un amendement rédactionnel, présenté par le rapporteur Mickaël Nogal et ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ou classe D en cas de contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales, ou de coûts manifestement disproportionnés par rapport à la valeur du bien.

<sup>2</sup> Ou gain d'une seule classe en cas de contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales, ou de coûts manifestement disproportionnés par rapport à la valeur du bien.

<sup>3</sup> En cas de contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales ou de coûts manifestement disproportionnés par rapport à la valeur du bien, les rénovations performantes des bâtiments ne pouvant faire l'objet de travaux de rénovation, « dans une logique de moyens », devront permettre un gain d'au moins deux classes et traiter les six postes de travaux susmentionnés.

<sup>4</sup> Remplacement des mots : « l'atteinte de la classe A, B ou C » par les mots : « le classement du bâtiment ou de la partie du bâtiment en classe A, B ou C ».

Deux autres amendements présentés par des députés ont également été adoptés :

- un amendement présenté par le député Jean-Claude Fugit et plusieurs de ses collègues précisant que les travaux veillent à assurer des conditions satisfaisantes de renouvellement d'air dans le logement, avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement ;

- un amendement, présenté par la députée Marjolaine Meynier-Millefert, qualifiant de complète une rénovation énergétique performante, « lorsqu'elle permet l'atteinte de la classe A ou B [...], lorsqu'elle a réalisé les travaux en douze mois et lorsqu'elle a traité les six postes de travaux suivants : isolation des murs, des planchers bas et de la toiture, remplacement des menuiseries extérieures, ventilation et production de chauffage et eau chaude sanitaire, ainsi que les interfaces associées », malgré l'avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement.

**III. La position de la commission - Une définition utile de la « rénovation énergétique performante » dont l'ambition stratégique doit être rehaussée et l'incidence financière être précisée.**

**A. Le rapporteur constate que le dispositif proposé est issu de la réflexion sur la performance des rénovations énergétiques, conduite par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).**

Dans une étude conduite récemment<sup>1,2</sup>, l'ADEME a en effet estimé nécessaire que les rénovations énergétiques des habitations existantes passent par un « parcours de performance », en ces termes : « pour les maisons individuelles datant d'avant 1982, un parcours de rénovation performante comprend nécessairement 6 postes de travaux : isolation des murs, de la toiture, du plancher bas, remplacement des menuiseries extérieures, systèmes de ventilation et de chauffage/eau chaude sanitaire. »

**B. Dans ce contexte, le rapporteur observe que le projet de loi « Climat-Résilience », tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, conduirait :**

- à consacrer les notions de rénovations énergétiques « performante », « globale », et « complète » parmi les définitions prévues à l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation (article 39 *ter*) ;

---

<sup>1</sup> Étude rénovation énergétique des maisons individuelles, Les clés pour atteindre une rénovation performante, 26 janvier 2021, telle que présentée dans le communiqué de presse ci-après : <https://presse.ademe.fr/2021/01/etude-renovation-energetique-des-maisons-individuelles-les-cles-pour-atteindre-une-renovation-performante.html>

<sup>2</sup> En outre, « l'étude pointe que la réalisation de travaux de rénovation énergétique, non coordonnés, peut conduire à des impasses techniques incompatibles avec une rénovation performante. L'étude montre aussi que l'ordonnancement des travaux est crucial pour le bon fonctionnement des systèmes de production de chauffage. La première étape doit préférentiellement viser les travaux d'isolation et de ventilation, pour éviter des pathologies et un surdimensionnement des systèmes de chauffage, grevant la performance des systèmes de production de chauffage ».

- à mentionner la notion de « rénovation performante » parmi les objectifs de la rénovation énergétique mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie (article 39 *bis* C), le rapport bisannuel sur la situation du logement mentionné à l'article L. 300-3 du code de la construction et de l'habitation (article 39 *quater*), l'audit énergétique mentionné à l'article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation (article 40) ou le service public de la performance énergétique de l'habitat mentionné à l'article L. 232-1 du code de l'énergie (article 43).

Il relève ainsi que la notion de « rénovation performante » serait au total peu usitée et celles de « rénovation globale » ou de « rénovation complète » quasi-absentes.

**C. Sur le fond, le rapporteur observe que le dispositif proposé soulève deux interrogations.**

**La première est celle du niveau d'ambition de la rénovation énergétique performante.**

Certes, **il retient de ces échanges avec le Gouvernement que la définition proposée est exigeante** : ce dernier lui a ainsi indiqué que « *seulement 5% des rénovations engagées par les ménages pour la période 2014-2016 permettraient de réaliser au moins deux sauts de classes DPE* », ajoutant que « *cela signifie qu'aujourd'hui moins de 5 % des rénovations engagées constitueraient des rénovations performantes* ».

Pour autant, **le rapporteur s'étonne là encore que les logements de catégorie C**, au sens de la classification du DPE, **puissent être considérés comme suffisamment performants**, ce qui n'est pas le cas par rapport aux logements de catégories A ou B.

**La seconde interrogation renvoie à l'incidence financière de la rénovation énergétique performante.**

En effet, **le rapporteur relève que les critères introduits pour la rénovation performante** - gain d'au moins une classe, classement du bâtiment en classe A, B ou C, ou étude de six postes de travaux<sup>1</sup> - **ne coïncident pas avec ceux prévus pour les dispositifs de soutien précités.**

**Or, il n'est pas exclu que la rénovation énergétique performante conduise à la redéfinition de ces aides fiscales ou budgétaires existantes.**

Pour preuve, selon le rapport sur le projet de loi « Climat-Résilience » publié par l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, « *cette définition pourra*

---

<sup>1</sup> Isolation des murs, isolation des planchers bas, isolation de la toiture, remplacement de menuiseries extérieures, ventilation, production de chauffage et d'eau chaude sanitaire ainsi que les interfaces associées.

<sup>2</sup> Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, M. Jean-René Cazeneuve, Rapporteur général, et M. Damien Adam, M. Erwan Balanant, Mme Aurore Bergé, M. Lionel Causse, Mme Célia de Lavergne, Mme Cendra Motin, M. Mickaël Nogal et M. Jean-Marc Zulesi, Rapporteurs thématiques, Tome II Commentaires des articles, p. 258.

*utilement servir de référence pour permettre aux pouvoirs publics de déterminer les évolutions nécessaires des dispositifs d'aides financières à la rénovation énergétique des logements, dans un objectif de respect des trajectoires de réduction des consommations d'énergies et des émissions des gaz à effet de serre prévues par la programmation pluriannuelle de l'énergie et la stratégie nationale bas carbone ».*

Interrogé par le rapporteur sur l'incidence de cette définition sur ces dispositifs, le Gouvernement a répondu que « *cette question va être examinée en détail et n'a pas encore été tranchée* ».

**D. Sur la forme, le rapporteur souligne que le dispositif proposé présente des ambiguïtés rédactionnelles.**

Tout d'abord, **la rénovation performante n'est jamais qualifiée d'« énergétique »**, de sorte qu'elle s'articule mal avec les autres types de rénovation, à commencer par celles liés au patrimoine ou à l'accessibilité, **sur lesquelles elle ne devrait pourtant pas avoir d'incidence juridique.**

En outre, **trois définitions de la rénovation énergétique seraient ainsi juxtaposées** : « performante », « globale » et « complète ».

Or, **la quasi-totalité des organismes et personnalités auditionnés, y compris le Gouvernement, ont jugé cette dernière définition superflète.**

Sollicité sur ce point par le rapporteur, le Gouvernement a ainsi indiqué que « *le concept de rénovation complète introduit lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale vient en effet compliquer la lecture des différentes typologies de rénovation par les ménages* ».

Enfin, **plusieurs dispositifs sont peu adaptés aux réalités vécues par les professionnels et les particuliers** :

- la mention relative à la qualité de l'air est ambiguë ;
- la dérogation ne serait pas explicitement appliquée aux rénovations « globale » ou « complète » ;
- le délai de 18 mois pour réaliser les travaux afférents à la rénovation « globale » pourrait s'avérer inadapté.

**E. Dans ce contexte, le rapporteur a proposé 2 amendements.**

**Le premier amendement (COM-227) a pour objet de clarifier la définition de la « rénovation énergétique performante » prévue par le présent article ; à cette fin :**

**- il définit la « rénovation énergétique performante » par rapport à l'atteinte des classes A ou B, à l'exclusion de la classe C, de manière à rehausser le niveau d'ambition du texte ;**

**- s'agissant de la « rénovation énergétique globale », il renvoie au pouvoir réglementaire le soin de définir par décret un délai ne pouvant être inférieur à dix-huit mois, dans un souci d'adaptation aux réalités de terrain vécues par les professionnels et les particuliers ;**

- enfin, il supprime la « rénovation énergétique complète », largement superfétatoire.

Dans le même temps, l'amendement précise le caractère « énergétique » de ce type de rénovation performante et applique la dérogation à la rénovation « performante » comme à celle « globale ».

Le second amendement (COM-228) a pour objet de garantir que, dans le cadre du rapport annuel sur « l'impact environnemental du budget » annexé à chaque projet de loi de finances initiale, la mise en œuvre des notions de « rénovations énergétiques performantes et globales » aille de pair avec des incitations financières accrues, pour ce type de rénovations, et un reste à charge minimal, pour les bénéficiaires les plus modestes.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

*Article 39 quater (délégué)*

**Extension du rapport bisannuel sur la situation du logement en France aux rénovations énergétiques, notamment performantes**

Cet article vise à compléter le rapport bisannuel sur la situation du logement en France aux rénovations énergétiques performantes.

**Le rapporteur Dominique Estrosi Sassone a présenté un amendement visant à étendre le dispositif aux rénovations globales.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Un article prévoyant l'élaboration d'un rapport, tous les deux ans, sur la situation du logement en France**

L'article L. 300-3 du code de la construction et de l'habitation<sup>1</sup> prévoit la transmission, tous les deux ans, par le Gouvernement au Parlement, d'un rapport sur la situation du logement en France.

Ce rapport doit comprendre :

- une évaluation territorialisée de l'offre et des besoins en matière de logements (1°) ;
- des données sur l'évolution des loyers (2°) ;
- des données sur les révisions annuelles ou les modifications du barème des aides personnelles au logement, ainsi que sur leurs conséquences sur les bénéficiaires (3°) ;
- un bilan d'application du supplément de loyer de solidarité (4°) ;
- des informations sur l'occupation des logements d'habitations à loyer modéré (5°) ;
- des données sur le traitement des demandes de mutation et sur les parcours résidentiels des locataires des logements sociaux (6°).

**II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Une extension du rapport sur la situation du logement en France aux rénovations énergétiques, notamment performantes**

En commission, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques, présentés par les députés Vincent Descoeur et Marjolaine

---

<sup>1</sup> Dans sa rédaction issue de l'ordonnance n°2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture du code de la construction et recodifiant le livre 1er du code de la construction et de l'habitation.

Meynier-Millefert, sous-amendés par le rapporteur Mickaël Nogal, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il prévoit que le Gouvernement publie le nombre de rénovations énergétiques effectuées chaque année, « *notamment le nombre de rénovations performantes* », cette mention ayant été ajoutée par le sous-amendement précité.

**III. La position de la commission – Un complément utile à la connaissance du nombre de rénovations énergétiques performantes réalisées annuellement, qui gagnerait à être étendu à celles globales**

**Le rapporteur approuve le renforcement de l'information afférente aux rénovations énergétiques**, notamment performantes, prévue dans le cadre du rapport bisannuel sur la situation du logement en France.

Regrettant que soient omises les rénovations globales, **il a présenté un amendement (COM-229) visant à les intégrer au dispositif.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 39 quinquies (non modifié) (délégué)*

**Inscription dans le diagnostic de performance énergétique (DPE)  
d'une information sur les conditions d'aération et de ventilation**

Cet article vise à inscrire dans le diagnostic de performance énergétique (DPE) une information sur les conditions d'aération et de ventilation.

**Sur la proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

**I. La situation actuelle - Un diagnostic de performance énergétique (DPE) dont le contenu prend déjà en compte les équipements de ventilation**

Comme indiqué précédemment, le contenu du DPE est précisé à l'article R. 134-2 du code de l'énergie.

Parmi les éléments devant être compris dans le DPE figurent<sup>1</sup> :

- un descriptif des équipements de chauffage de ventilation précisant « *les conditions de leur utilisation ayant des incidences sur les consommations énergétiques* » (a) ;

- pour chaque catégorie d'équipements, dont ceux de ventilation, « *la quantité annuelle d'énergie consommée ou estimée selon une méthode de calcul conventionnel ainsi qu'une évaluation des dépenses annuelles résultant de ces consommations* » (b).

**II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un renforcement de la prise en compte de la quantité d'énergie renouvelable dans le DPE**

**A. En commission,** l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par la députée Claire Pitollat, sous-amendé par le rapporteur Mickaël Nogal et ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement visant à intégrer au diagnostic de performance énergétique (DPE) « *une information sur les conditions d'aération et de ventilation* », à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

---

<sup>1</sup> En outre, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021, les équipements de ventilation, tout comme les autres susmentionnés, doivent être pris en compte dans le calcul des échelles de référence liées à la consommation d'énergie et aux émissions de gaz à effet de serre (e et f de l'article R. 134-2 du code de la construction et de l'habitation).



**B.** En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par le rapporteur Mickaël Nogal et ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, supprimant cette date d'entrée en vigueur.

**III. La position de la commission - Un dispositif utile, permettant d'enrichir le contenu du diagnostic de performance énergétique (DPE) et la définition des rénovations énergétiques performantes ou globales.**

**A.** Le rapporteur constate que le dispositif proposé n'existe que partiellement dans le droit existant.

Si la « *ventilation* » figure bien parmi les éléments devant être indiqués dans le DPE, selon l'article R. 134-2 du code de l'énergie, ce n'est pas le cas de l'« *aération* ».

**B.** De surcroît, le rapporteur relève que le dispositif est articulé avec les rénovations énergétiques « performante » ou « globale », prévues par l'article 39 *ter*.

Cet article prévoit en effet que ce type de rénovations « *veillent à assurer des conditions satisfaisantes de renouvellement d'air dans les logements* ».

**Sur la proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

*Article 40 (délégué)*

**Modification de l'application des obligations  
d'audit énergétique et de diagnostic de performance énergétique (DPE)**

Cet article vise à modifier les obligations d'audit énergétique et de diagnostic de performance énergétique (DPE) existantes, en appliquant l'audit aux immeubles de classes E à G, le DPE à l'ensemble des copropriétés et les dispositions existantes en « France hexagonale » aux collectivités ultramarines.

Sur proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission a adopté douze amendements :

- un amendement visant à apporter des précisions et des coordinations rédactionnelles ;

- sept amendements identiques précisant que l'arrêté relatif aux audits énergétiques doit préciser le niveau de qualification, de responsabilité et l'étendue des missions des auditeurs ;

- un amendement visant à mieux articuler les calendriers des DPE et des plans pluriannuels de travaux (PPT) des copropriétés ;

- deux amendements identiques visant à dispenser les organismes HLM disposant d'un plan stratégique de patrimoine de l'obligation de réaliser un DPE tous les dix ans ;

- un amendement visant à appliquer l'obligation de réaliser un audit énergétique lors de la vente de logements en monopropriété de la classe D à compter de 2030.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Des obligations d'audit énergétique encore limitées.**

Comme indiqué précédemment, le code de la construction et de l'habitation applique deux obligations d'audit énergétique :

- la première, introduite par la loi « Grenelle II », du 12 juillet 2010<sup>1</sup>, concerne les bâtiments d'habitation collectifs en copropriété de cinquante lots ou plus, équipés d'une installation collective de chauffage

<sup>1</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (article 1<sup>er</sup>).

**ou de refroidissement**, et dont la date de dépôt de la demande de permis de construire est antérieure au 1<sup>er</sup> juin 2001 (article L. 126-31<sup>1</sup>) ;

- **la seconde**, introduite par la loi Énergie-climat, du 8 novembre 2019<sup>2</sup>, concerne les logements ayant une consommation énergétique primaire supérieure à 331 kWh/m<sup>2</sup>/an, **tant en cas de location** (article L. 126-29 du CCH) **que de vente** (article L. 126-28 du même code).

Dans le premier cas, **cet audit doit comprendre** (article R. 134-2 du même code) :

- un descriptif des parties communes et privatives du bâtiment ;
- une enquête auprès des occupants et, le cas échéant, des propriétaires non occupants, visant à évaluer leurs consommations énergétiques, leur confort thermique, l'utilisation et la gestion de leurs équipements et leurs attentes relatives à l'amélioration thermique de leur logement ;
- la visite d'un échantillon de logements et, le cas échéant, des parties privatives à usage tertiaire ;
- l'estimation des quantités annuelles d'énergie effectivement consommées pour chaque catégorie d'équipements collectifs concernée ainsi que les montants des dépenses annuelles correspondants ;
- la mention du classement énergétique du bâtiment ;
- la mention du classement des émissions de gaz à effet de serre ;
- des préconisations visant à optimiser l'utilisation, l'exploitation et la gestion des équipements et notamment de l'installation collective de chauffage ou de refroidissement ;
- des propositions de travaux améliorant la performance énergétique du bâtiment<sup>3</sup> ;
- un rapport faisant la synthèse des points permettant aux copropriétaires d'apprécier la qualité de leur bâtiment et de juger la pertinence des travaux proposés.

---

<sup>1</sup> Dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre 1<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 22).

<sup>3</sup> Il est précisé que « ces propositions sont hiérarchisées en tenant compte de l'état du bâtiment et de ses équipements, des attentes et des caractéristiques socio-économiques des propriétaires, de l'estimation du coût des actions envisagées et de leur efficacité énergétique, notamment en ce qui concerne la réduction des déperditions énergétiques, ainsi que des aides financières mobilisables à la date de présentation de l'audit énergétique en assemblée générale des copropriétaires. Ces propositions de travaux s'appuient sur une modélisation du bâtiment et de ses équipements par une méthode de calcul dont les paramètres et les scénarios d'occupation sont ajustés à la situation particulière du bâtiment concerné ».

Dans le second cas, **cet audit doit prévoir** (articles L. 126-28 et L. 126-29 du même code) :

- des propositions de travaux dont l'une au moins permet d'atteindre un très haut niveau de performance énergétique du bâtiment et une autre au moins permet d'atteindre un niveau de consommation en énergie primaire inférieur à 331 kWh/m<sup>2</sup>/an ;

- l'impact théorique des travaux proposés sur la facture d'énergie ;

- des ordres de grandeur des coûts associés à ces travaux ;

- l'existence d'aides publiques destinées aux travaux d'amélioration de la performance énergétique.

L'arrêté devant compléter ces dispositions est toujours en attente.

## **II. Le dispositif initial - L'application de l'audit énergétique aux logements en mono-propriété de classes E à G et l'extension du DPE aux Outre-mer.**

L'article 40 du projet de loi modifie les obligations afférentes à l'audit énergétique sur plusieurs points.

Tout d'abord, il supprime l'obligation de réaliser un audit de performance dans le cas des logements ayant une consommation énergétique primaire supérieure ou égale à 331 kWh/m<sup>2</sup>/an (trois derniers alinéas des articles L. 126-28 et L. 126-29 du CCH) (1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> du I).

En outre, il prévoit la réalisation et la communication d'un audit énergétique en cas de vente d'un logement en mono-propriété appartenant aux classes E, F ou G, dans les conditions et selon les modalités prévues pour le diagnostic de performance énergétique (DPE) (articles L. 271-4 à 271-6 du CCH) (2<sup>o</sup> du I).

Il est précisé que cet audit doit :

- formuler des propositions de travaux pour atteindre « *le niveau performant au sens de l'article L. 173-1-1* » et une solution permettant d'atteindre « *au moins le niveau très peu performant au sens de l'article L. 173-1-1* » ;

- mentionner, à titre indicatif, l'impact théorique des travaux proposés sur la facture d'énergie ;

- fournir des ordres de grandeur des coûts associés aux travaux ;

- indiquer les aides publiques existantes destinées aux travaux d'amélioration de la performance énergétique.

De plus, l'article prévoit la réalisation d'un DPE dans tous les bâtiments d'habitation collective dont le permis a été déposé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013, qui doit être renouvelé ou mis à jour tous les dix ans, sauf

dans le cas où il évalue le bâtiment en tant que bâtiment très performant, performant ou moyennement performant au sens de l'article L. 173-1-1<sup>1</sup> (article L. 126-31 du CCH) (4° du I).

Il est précisé que ce DPE est applicable :

- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 ;
- au 31 décembre 2024 pour les copropriétés de 51 à 200 lots ;
- au 31 décembre 2025 pour les copropriétés d'au plus 50 lots.

Plus encore, l'article intègre l'audit énergétique, mentionné à l'article L. 126-28-1 du CCH, dans le dossier de diagnostic technique, prévu à l'article L. 271-4 du même code (5° du I).

Il supprime la référence à l'audit énergétique dans le cadre de l'ordre du jour de l'assemblée des copropriétaires d'immeuble équipé d'une installation collective de chauffage ou de refroidissement (article 24-4 de la loi du 10 juillet 1965<sup>2</sup>) (II).

Il modifie sur plusieurs dispositions de la loi Énergie-climat du 8 novembre 2019<sup>3</sup> (1°, 2°, 3° et 4° du III) :

- en appliquant le « critère de décence » des logements en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion, à Mayotte « à compter d'une date fixée par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2025 » (article 17 de cette loi) ;

- en supprimant le fait que le DPE doit être exprimé « en énergie primaire et finale » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 (article 20 de cette loi) ;

- en appliquant aux collectivités ultra-marines précitées l'obligation d'information du seuil de 330 kWh/m<sup>2</sup>/an de consommation énergétique des logements dans les publicités relatives à la vente ou à la location ainsi que dans les actes de vente ou les baux, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 (article 22 de cette loi) ;

- en appliquant à ces collectivités ultra-marines les obligations d'information du classement du bien dans les annonces et de sanction des professionnels, ainsi que de mention du montant des dépenses théoriques issu du DPE dans les annonces relatives aux copropriétés ou dans les contrats de location, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 (article 22).

Il modifie également la loi ELAN<sup>4</sup>, pour prévoir l'opposabilité du DPE dans ces collectivités ultra-marines, à une date fixée par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2014.

---

<sup>1</sup> Et s'il est réalisé après le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

<sup>2</sup> Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

<sup>3</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

<sup>4</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Enfin, il applique à ces collectivités ultra-marines de réaliser un audit énergétique mentionné à l'article L. 126-28-1 du CCH au 1<sup>er</sup> juillet 2023.

### **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un dispositif substantiellement modifié à l'Assemblée nationale**

En commission, l'Assemblée nationale a adopté 8 amendements présentés par le rapporteur, avec l'avis favorable du Gouvernement, dont :

- un amendement modifiant le contenu de l'audit énergétique mentionné à l'article L. 126-28-1 du CCH, en prévoyant qu'il présente un « *parcours de travaux* » pour atteindre la « *rénovation performante* » défini au nouvel article L. 111-1 du CCH pour atteindre *a minima* la classe E voire la classe B<sup>1</sup> ;

- un amendement de coordination juridique assez substantiel pour :

- supprimer la référence à l'audit énergétique mentionné à l'article L. 126-1 du CCH dans le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 126-5 du même code (4<sup>o</sup> *bis* du I) ;
- appliquer en Guadeloupe, en Guyane, à la Réunion et à Mayotte l'obligation d'information du seuil de 330 kWh/m<sup>2</sup>/an de consommation énergétique des logements dans les publicités relatives à la vente ou à la location ainsi que dans les actes de vente ou les baux, prévu au III de l'article L. 173-2 du CCH, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 (4<sup>o</sup> *ter* du I) ;
- intégrer l'audit énergétique mentionné à l'article L. 126-28-1 du CCH dans le dossier de diagnostic technique prévu à l'article L. 271-4 du même code (5<sup>o</sup> du I) ;
- supprimer la référence à l'audit énergétique mentionné à l'article L. 134-4-1 du CCH dans le diagnostic technique global applicable aux copropriétés prévu à l'article L. 731-1 du même code (6<sup>o</sup> du I) ;
- appliquer dans les collectivités ultra-marines précitées le « critère de décence » des logements, mentionné à l'article 17 de la loi Énergie-climat, « à compter d'une date fixée par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2025 » (1<sup>o</sup> du II) ;
- revenir sur la suppression du fait que le DPE soit exprimé « *en énergie primaire et finale* », comme le prévoit l'article 20 de la loi Énergie-climat, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 (3<sup>o</sup> du II) ;

---

<sup>1</sup> Lorsque les contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales ou le coût des travaux ne font pas obstacle à l'atteinte de ce niveau de performance.

- abroger les obligations d'audit énergétique en cas de vente (article L. 134-3 du CCH) ou de location (article L. 134-3-1 du même code) ainsi que d'information dans les annonces relatives à ces ventes ou locations et de sanctions pour les professionnels (article L. 134-4-3 du même code), institués par les 2° et 3° du I de l'article 22 de la loi Énergie-climat (a du 4° du II) ;
- faire référence aux nouvelles obligations d'information dans les annonces relatives aux ventes ou locations et aux sanctions applicables aux professionnels en cas de manquement à ces obligations (article L. 126-33 du CCH), ainsi qu'aux compétences des agents pour la recherche et la constatation des manquements aux obligations de sécurité et de santé des personnes (article L. 511-7 du CCH), prévues par le II de l'article 22 de la loi Énergie-climat » (b du 4° du II) ;
- prévoir l'opposabilité du DPE pour les collectivités ultra-marines précitées au 1<sup>er</sup> juillet 2023 (IV) ;
- prévoir l'application pour ces mêmes collectivités ultra-marines, de l'obligation de diagnostic de performance énergétique (article L. 126-26 du CCH), des obligations d'information dans les annonces relatives aux ventes ou locations et de sanctions pour les professionnels (article L. 126-33 du CCH) et des contrats de location dans leur rédaction issue de l'article 3 de la loi Énergie-climat au 1<sup>er</sup> janvier 2024 (V) ;
- prévoir l'application du diagnostic de performance énergétique applicable au bâtiment d'habitation collective (articles L. 126-31 et L. 126-35 du CCH) et du dossier de diagnostic technique (article L. 271-4 du même code) au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Sur ce dernier point, une exception est prévue pour les bâtiments en copropriété et comprenant au plus 200 lots à usage de logements, de bureaux ou de commerces, puisque ces obligations sont applicables :

- à compter du 31 décembre 2024 pour les copropriétés de 51 à 200 lots ;
- à compter du 31 décembre 2025 pour les copropriétés d'au plus 50 lots.

- et plusieurs amendements de nature rédactionnelle<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Remplaçant « proposés à la vente » par « offerts à la vente », « extrêmement consommateurs d'énergie ou très consommateurs d'énergie » par « [appartenant] à la classe F ou à la classe G »,

---

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements modifiant le dispositif proposé :

- un amendement, présenté par le député Raphaël Gérard et plusieurs de ses collègues, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement introduisant une obligation de compatibilité entre les propositions de travaux ainsi que les servitudes prévues par le code du patrimoine et un coût proportionné à la valeur du bien ;

- un amendement, présenté par la députée Florence Lasserre et plusieurs de ses collègues, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement appliquant l'obligation au 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour les logements de classes F ou G et au 1<sup>er</sup> janvier 2025 pour ceux classés E<sup>1</sup> ;

- un amendement, présenté par la députée Émilie Chalas et plusieurs de ses collègues, sous-amendé par le député Pacôme Rupin, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement intégrant dans le dossier technique de diagnostic prévu à l'article L. 271-4 du CCH un certificat attestant de la conformité de l'appareil de chauffage au bois aux règles d'installation et d'émissions fixées par le préfet lorsque le bien est située dans le périmètre d'un plan de protection de l'atmosphère (PPA).

#### **IV. La position de la commission - Une extension dont le coût est insuffisamment évalué mais l'intérêt compréhensible au regard des enjeux liés à la performance énergétique**

**Le rapporteur souligne que le Conseil d'État n'a pas relevé de difficultés dans les modifications apportées par l'article.**

En effet, dans son étude d'impact, **il a indiqué que** « *compte tenu de la latitude laissée au législateur par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, notamment sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, de modifier des textes antérieurs en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, tout en prenant en compte le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement, le Conseil d'État estime que la substitution, en matière de performance énergétique, d'obligations collectives concernant l'immeuble en copropriété à une obligation limitée à la vente de chaque lot ne méconnaît pas une exigence constitutionnelle* ».

---

« mentionne les » par « indique les », « il » par « ce diagnostic », « minimum » par « moins », « évalue le bâtiment en tant que bâtiment très performant, performant ou moyennement performant » par « permet d'établir que le bâtiment appartient à la classe A, B ou C »,

<sup>1</sup> Dans le même temps, cet amendement a prévu :

- la définition du contenu de l'audit énergétique par un arrêté (article L. 126-28-1 du CCH) ;

- la remise de l'audit énergétique par le vendeur ou son représentant à l'acquéreur potentiel lors de la première visite de l'immeuble (article L. 271-4 du CCH) ;

- la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024 de l'application de l'obligation d'audit énergétique aux logements de classes F et G afin d'apprécier les modalités de mise en œuvre de l'extension de cette obligation aux logements de classe E au 1<sup>er</sup> janvier 2025 voire aux logements de classes D ou C à une échéance ultérieure.



**Le rapporteur relève que les modifications proposées ont une incidence significative sur le logement, comme l'illustre l'étude d'impact :**

- l'application de l'audit dans les bâtiments ou parties de bâtiments à usage d'habitation mono-individuelle de classes F ou G aurait un coût de 44 millions d'euros, sur l'hypothèse d'un prix unitaire de l'audit de 600 euros et d'un nombre de logements ainsi classés de 73 000 ;

- l'application du diagnostic de performance énergétique dans les immeubles d'habitation collective construits après le 1<sup>er</sup> janvier 2013 aurait un coût de 644 millions d'euros, sur l'hypothèse d'un prix unitaire du DPE de 1 500 euros et d'un nombre de copropriétés ainsi construites de 444 000.

Il relève que le coût de l'audit serait d'autant plus élevé que l'Assemblée nationale a étendu son obligation aux bâtiments ou parties de bâtiments à usage d'habitation mono-individuelle de classe E.

Il déplore qu'aucun chiffrage ne soit disponible dans l'étude d'impact s'agissant de l'extension des mesures applicables en « France hexagonale » dans les collectivités ultra-marines.

**Pour autant, la commission est consciente de la nécessité de conforter la performance énergétique des bâtiments.**

Aussi prend-il acte de l'obligation de réaliser des audits énergétiques lors de la vente de logements en monopropriété des classes E, F et G, tout en précisant les contours de la mise en œuvre de cette obligation.

D'une part, **la commission a adopté l'amendement COM-230 du rapporteur** visant à apporter des précisions et des coordinations rédactionnelles. Cet amendement précise notamment que les propositions de travaux contenues dans les audits énergétiques doivent permettre de viser une rénovation performante ou globale, et non plus seulement performante, conformément aux définitions de l'article 39 *ter* de ce projet de loi.

D'autre part, **la commission a adopté les sept amendements identiques suivants** précisant que l'arrêté relatif aux audits énergétiques doit préciser le niveau de compétence et de qualification des auditeurs, ainsi que l'étendue de leur responsabilité et de leur mission :

- l'amendement **COM-609** de M. Kern et de ses collègues ;
- l'amendement **COM-769** de M. Chasseing ;
- l'amendement **COM-886** de M. Sautarel ;
- l'amendement **COM-1065** de Mme Paoli-Gagin ;
- l'amendement **COM-1611** de M. Daubresse ;
- l'amendement **COM-1732** de M. Wattebled ;
- l'amendement **COM-1814** de M. Lévrier et des membres du groupe RDPI.

**La commission a également adopté l'amendement COM-267 du rapporteur** visant à appliquer l'obligation de réaliser un audit énergétique lors de la vente de logements en monopropriété de classe D à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2030, ce qui constitue un effort significatif dans la volonté de la commission d'accélérer la massification des efforts de rénovation énergétique des logements.

Le rapporteur prend également acte de l'extension du DPE aux immeubles d'habitation collective ainsi qu'en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à Mayotte et à La Réunion.

Cependant, le rapporteur observe trois difficultés :

- sur le fond, le calendrier de réalisation dans les copropriétés du DPE, prévu par le présent article, est mal articulé avec celui du plan pluriannuel de travaux, prévu par l'article 44 : l'échéance est ainsi fixée, pour les copropriétés de plus de 200 lots, au 1<sup>er</sup> janvier 2024 dans le premier cas et au 1<sup>er</sup> janvier 2023 dans le second ; pour celles d'au plus de 50 lots, au 31 décembre 2024 dans le premier cas et au 1<sup>er</sup> janvier 2025 dans le second ; pour celles entre 50 et 200 lots, au 31 décembre 2025 dans le premier cas et au 1<sup>er</sup> janvier 2026 dans le second ;

- sur le fond également, l'objectif poursuivi par l'obligation de réaliser un DPE tous les dix ans dans les immeubles d'habitation collective peut déjà être satisfait par d'autres moyens ;

- sur la forme, outre quelques difficultés rédactionnelles, les dispositions sont mal articulées avec l'article 54 *bis* du présent projet, ces articles modifiant tous deux l'article L. 126-35 du code de la construction et de l'habitation.

Dans ce contexte, la commission a adopté trois amendements :

- **l'amendement COM-231 du rapporteur** visant à mieux articuler les calendriers des DPE et des PPT des copropriétés afin de donner davantage de visibilité aux professionnels du secteur ;

- **la commission a adopté les deux amendements identiques COM-317 du rapporteur et COM-1242 de Mme Lienemann** visant à dispenser les organismes HLM disposant d'un plan stratégique de patrimoine de l'obligation de réaliser un DPE tous les dix ans.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 41 (délégué)*

**Interdiction de la hausse des loyers dans les logements classés F et G**

**Cet article vise à interdire toute augmentation du loyer dans les logements classés F et G.**

**Le rapporteur Dominique Estrosi Sassone a présenté deux amendements visant à rendre applicable cet article dès la promulgation de la loi et créer une exception à l'encadrement des loyers au bénéfice des bailleurs ayant réalisé une rénovation performante d'un logement F ou G.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - L'augmentation des loyers, une liberté de principe mais fortement encadrée**

**En principe, la fixation du loyer d'un logement est libre, c'est ce qu'il résulte de l'article 17 de la loi de 1989 sur les rapports locatifs<sup>1</sup>.**

Néanmoins **ce principe est fortement encadré** afin de limiter la hausse des loyers en zone tendue et pour tenir compte, depuis la loi énergie climat, de la nécessité de pousser les propriétaires à rénover les logements les plus énergivores.

Ainsi, d'ores et déjà, **dans les zones tendues**, les hausses de loyer en cas de changement de locataire sont encadrées. L'article 18 de la loi de 1989 renvoie à un décret en Conseil d'État qui fixe chaque année le montant maximum d'évolution auquel il est possible de déroger en cas de travaux importants. Mais depuis **la loi Énergie-climat**, cette possibilité n'est ouverte qu'aux logements qui ont une consommation énergétique inférieure à 331 kWh par m<sup>2</sup> et par an. Il en est de même si le logement est vacant. Cette limitation est applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Néanmoins, une augmentation du loyer en fonction de la variation de l'indice de référence des loyers trimestriel de l'INSEE reste possible.

De plus, dans certaines **zones expérimentant l'encadrement du montant des loyers**, comme par exemple à Paris, le loyer ne peut pas dépasser un prix de référence en fonction du type de logement et de sa situation géographique.

La hausse du loyer est également limitée en cas de renouvellement du bail sans changement de locataire. L'article 17-2 de la loi de 1989, modifié

---

<sup>1</sup> Rédaction issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN », qui a modifié les dispositions prévues par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR », en matière d'encadrement des loyers.

par la loi ELAN, prévoit que le loyer ne peut donner lieu à réévaluation que dans le cas où il est manifestement sous-évalué. S'il souhaite réévaluer le loyer, le bailleur doit le proposer au moins six mois avant le terme sur la base des loyers habituellement constatés dans le voisinage et pour des logements comparables.

En zone tendue, les règles sont plus strictes. Lorsque le loyer est sous-évalué, sa hausse ne peut dépasser la plus élevée des deux options suivantes : la différence entre le loyer et celui habituellement constaté dans le voisinage, ou de 15 % du montant de certains travaux réalisés. Toutefois, seule la seconde possibilité pourra être utilisée dans le cas des logements les plus énergivores à la suite de loi Énergie-climat.

Enfin, il convient de rappeler que, en cours de bail, si celui-ci contient une clause d'indexation, il peut faire l'objet d'une réévaluation annuelle. Cette hausse est encadrée et ne peut dépasser la variation de l'indice de référence des loyers, l'IRL défini par l'INSEE.

**Ainsi, aucune disposition législative ne vient empêcher ou limiter la hausse du loyer dans un logement énergivore située en zone détendue.**

**En zone tendue, cette possibilité subsiste en cas de nouveau contrat dans les limites de l'IRL et en fonction de la clause d'indexation du bail.**

## **II. Le dispositif envisagé – L'introduction d'une interdiction générale d'augmentation du loyer des logements classés F et G**

L'article 41 du présent projet de loi introduit de nouvelles règles afin d'interdire, toute zone confondue et dans chaque configuration, la revalorisation des loyers des logements extrêmement consommateurs d'énergie ou très consommateurs d'énergie. Cette règle a vocation à s'appliquer en cours de bail, en cas de renouvellement du bail ainsi qu'en cas de nouveau contrat de location. Les dispositions du présent article s'appliqueront aux contrats de location conclus, renouvelés ou tacitement reconduits un an après la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte, la date d'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2023.

600 000 logements seraient concernés, soit environ 20 % du parc locatif privé.

Seraient ainsi interdits l'augmentation du loyer des logements nus ou meublés :

- en en cas de changement de locataire ;
- en cours de bail ;
- en en cas de renouvellement, y compris d'un bail mobilité ;

- dans les zones où est expérimenté l'encadrement des loyers.

Globalement, par leur caractère général, ces dispositions simplifient les dispositions issues de la loi Énergie-climat et donnent un cadre clair : l'interdiction d'augmentation des loyers tant que le logement n'est pas sorti de la catégorie des passoires thermiques.

Enfin, on peut noter que l'article 41 met en œuvre l'une des propositions de la Convention citoyenne pour le climat, qui préconisait de bloquer, dès 2021 l'augmentation des loyers, lors des changements de locataire ou du renouvellement du bail, tant que le logement n'est pas rénové.

### **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - des modifications rédactionnelles**

À l'Assemblée nationale, la commission a adopté plusieurs amendements essentiellement rédactionnels notamment pour préciser que les logements « extrêmement ou très consommateurs d'énergie » figurant dans le texte initial était bien les logements classés G et F, ce qui est plus précis et conforme à l'intention du projet de loi de donner une base légale au diagnostic de performance énergétique et de pouvoir en tirer les conséquences.

L'article 41 a été adopté sans modification en séance publique.

### **IV. La position de la commission - une disposition protectrice des locataires les plus vulnérables**

La commission a estimé que cet article était à la fois cohérent avec l'objectif d'inciter à rénover les passoires thermiques et protecteur de leurs locataires souvent vulnérables et en situation de précarité énergétique.

Elle s'est opposée à toute exception ou délai supplémentaire et a, au contraire, sur proposition du rapporteur adopté un amendement COM-279 pour le rendre applicable dès la promulgation de la loi en métropole et outre-mer.

La commission a en outre adopté un amendement du rapporteur COM-280 afin de permettre aux logements F et G ayant fait l'objet d'une rénovation performante par leur propriétaire de ne plus être soumis à l'encadrement des loyers. Il s'agit d'une mesure incitative à l'intention des bailleurs qui consentiraient un gros effort d'investissement tout en restant très exigeant sur l'objectif de rénovation énergétique au profit des locataires. En effet, dans ce cas, le locataire verra sa facture d'énergie divisée par quatre ou cinq.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 42 (délégué)*

**Interdiction de louer les logements classés G, F et E en 2025, 2028 et 2034 sur le fondement de la qualification d'indécence**

**Cet article vise à interdire la location des logements indécents en se basant sur leur classification énergétique à commencer par les logements G, F et E en 2025, 2028 et 2034.**

**La commission a modifié le calendrier en cohérence avec les objectifs 2050 en retenant la date de 2040 pour les logements E qui ne sont pas des passoires thermiques et en imposant la date de 2048 pour les logements D jusque-là non concernés.**

**La commission a également introduit des exceptions architecturales et patrimoniales dans les mêmes conditions que l'article 39 ter.**

**Sur la proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Une introduction progressive de la performance énergétique dans la notion de décence des logements**

Les critères de décence des logements sont définis par l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989<sup>1</sup>. Ces critères portaient principalement sur les caractéristiques générales du logement jusqu'à la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, LTECV, de 2015. Elle a introduit la notion de performance énergétique, le législateur prenant progressivement la mesure des problèmes posés par la précarité énergétique de nombreux ménages au-delà des questions traditionnelles de sécurité, de santé ou d'infestation.

En 2019, la loi Énergie-climat (article 17) a introduit un seuil maximal de consommation d'énergie finale comme critère supplémentaire de décence. Cette disposition doit entrer en application au 1<sup>er</sup> janvier 2023 suite à un décret en Conseil d'État.

Ce décret a été publié en janvier de cette année<sup>2</sup>. Il retient un seuil de 450 kWh/m<sup>2</sup>/an d'énergie finale. Il s'applique aux contrats conclus à compter de cette date. Le Gouvernement estime que cela concernerait environ 100 000 logements.

<sup>1</sup> Rédaction issue de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>2</sup> Décret n° 2021-19 du 11 janvier 2021.

Un propriétaire n'a pas le droit de louer un logement indécents et un administrateur de bien engagerait sa responsabilité s'il acceptait un mandat de location pour un bien indécents. Il est au contraire de son devoir de participer à la lutte contre l'habitat indécents.

En cours de bail, si le locataire estime que son logement est indécents, il peut demander à son propriétaire puis au juge de reconnaître l'indécence du logement et de mettre en demeure le propriétaire de le mettre aux normes (article 20-1 de la loi de 1989). Le juge pourra notamment décider une suspension ou réduction du loyer avec ou sans consignation. De plus, une suspension des APL en tiers payants peut être mise en œuvre par la CAF pendant 18 mois en attendant que des travaux soient réalisés (article L. 843-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation). Cette mesure est en général très efficace.

Toutefois, dans le cas d'un logement en copropriété, si le propriétaire peut démontrer que le non-respect du critère de performance énergétique relève de l'inertie de la copropriété, le juge n'interdira pas la location mais pourra ordonner une diminution du loyer.

Par ailleurs, la loi Énergie-climat a fixé une nouvelle norme de consommation d'énergie primaire pour les logements à 330 kWh/m<sup>2</sup>/an maximum. Elle sera applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2028. La loi avait également prévu des exceptions qui doivent être précisées par un décret qui n'est pas encore paru comme l'a souligné notre collègue Daniel Gremillet dans son rapport sur l'application de la loi.

Pour mémoire, cette nouvelle norme ne s'applique pas aux bâtiments soumis à des contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales ou pour lesquels la mise aux normes entraînerait des coûts disproportionnés par rapport à la valeur du bien. Par ailleurs, l'application est décalée dans les copropriétés en difficulté.

## **II. Le dispositif envisagé - L'interdiction de la location des logements F et G en 2028**

Le projet de loi initial prévoyait d'interdire la location en une seule fois et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028, les logements classes F et G selon le DPE, du fait qu'ils ne correspondront plus aux critères de décence en fonction de la performance énergétique.

Il s'agissait pour le Gouvernement de transposer l'une des propositions de la Convention citoyenne pour le climat qui souhaitait interdire purement et simplement la location des passoires thermiques en 2028. Se faisant, le Gouvernement ne l'a pas transposée « *sans filtre* ». Mais en utilisant le mécanisme de la décence, il a choisi une mise en œuvre progressive. En effet, 1,2 million de logements seraient concernés ce qui implique un effort sans précédent de rénovation.



### **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - L'introduction d'un calendrier précis de mise en œuvre et l'ajout des logements classés E en 2034**

En commission spéciale, le rapporteur n'a apporté que des précisions rédactionnelles.

En revanche, en séance, le texte a été sensiblement modifié.

À l'initiative du rapporteur, l'Assemblée nationale a introduit un calendrier visant à déclarer progressivement indécents en fonction de leur performance énergétique les logements de la classe G à la classe E :

- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, les logements G ;
- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028, les logements F ;
- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2034, les logements E.

Il apporte deux éléments nouveaux en déclarant indécents tous les logements G en 2025 et en ajoutant les logements E en 2034 alors qu'ils ne sont pas habituellement considérés comme des passoires thermiques même s'ils sont énergivores.

Cette trajectoire « ambitieuse » implique la rénovation de 600 000 logements G, puis 1,2 million de logements F et, enfin, de 2,62 millions de logements soit 1,8 million de logements dans le parc locatif privé et plus de 800 000 logements dans le parc social.

Sur 12 millions de logements locatifs, 4,4 millions devraient être rénovés d'ici 2034.

### **IV. La position de la commission - Une disposition exigeante qui demande à être aménagée**

**La commission a approuvé la volonté d'éliminer les passoires thermiques, c'est-à-dire les logements F et G, qui abritent souvent des locataires vulnérables et en situation de précarité énergétique. Elle s'est donc opposée à des amendements qui visaient à repousser ou aménager les dates de 2025 et 2028.**

En revanche, concernant les autres logements, la commission a estimé qu'il fallait replacer l'objectif de déclarer certains logements indécents dans la perspective de la décarbonation du parc en 2050, faire preuve de pragmatisme au regard des montants d'investissement pour les bailleurs privés et sociaux et entendre les acteurs de la préservation du patrimoine.

Sur la proposition du rapporteur, **la commission a adopté un amendement COM-1914 pour repousser à 2040 la qualification d'indécence pour les logements E.**

L'échéance de 2034 impliquait en effet un effort de rénovation sans précédent de la part des propriétaires.

Dans le parc social, si les logements F et G sont peu nombreux, environ 7 %, les logements E représentent 805 000 logements, soit 20 %.

Les coûts seront considérables. L'Union sociale pour l'habitat (USH) qui fédère le mouvement HLM, estime ainsi qu'une rénovation d'un logement classé E s'élèverait en moyenne à 38 000 € en incluant pour partie l'atteinte des étiquettes les mieux-disantes.

De son côté, la FNAIM estime la rénovation du parc privé E, F et G au niveau de la classe D du DPE à 54 milliards d'euros pour un coût de rénovation compris entre 10 000 et 22 000 € par logement.

Face à ces enjeux financiers, l'absence de réponse à la hauteur dans le projet de loi est incohérente.

Les bailleurs sociaux restent soumis à la Réduction de loyer de solidarité, la RLS, qui obère leurs capacités d'investissement de 1,3 milliard d'euros par an et le Gouvernement leur demande en outre de construire 250 000 logements en deux ans !

Du côté des bailleurs privés, l'équation reste sans solution. Les loyers sont encadrés, les locataires bénéficient des économies d'énergie et les propriétaires payent les travaux...

Atteindre les échéances fixées par le texte de l'Assemblée nationale impliquait un rythme de rénovation de l'ordre de 450 000 par an alors qu'actuellement l'Ademe comme le Haut Conseil pour le climat ont mis en évidence le caractère marginal des rénovations permettant à un logement de gagner plusieurs classes de performance énergétique.

En outre, la commission a approuvé **l'amendement COM-282 du rapporteur visant à introduire les logements de la classe D dans ce calendrier. Ils seraient considérés comme indécents en 2048.**

Cette nouvelle obligation peut paraître lointaine, mais elle est pleinement cohérente avec l'objectif de disposer en 2050 d'un parc de Bâtiments à basse consommation (BBC), c'est-à-dire essentiellement constitué de logements A et B, la classe C étant marginale et les autres logements très minoritaires. Les logements D doivent donc être intégrés au calendrier des rénovations.

Indiquer dès maintenant cette issue logique vise aussi à permettre aux bailleurs de planifier leurs rénovations dans la durée, certains gros travaux étant effectués pour plusieurs décennies. Il convient que les travaux réalisés, pour ne pas être faits deux fois, prennent en compte cette perspective 2050.

Enfin, **la commission a été attentive aux demandes des acteurs de la protection du patrimoine ainsi que des bailleurs sociaux qui s'inquiètent**

de la possibilité effective de rénover sans dénaturer des bâtiments anciens, des bâtiments protégés ou situés dans des secteurs protégés. Il s'agit aussi de prendre en considération les coûts parfois démesurés jusqu'à atteindre ceux d'une reconstruction.

C'est pourquoi la commission a **adopté l'amendement COM-793 présenté par le rapporteur pour avis de la commission de la culture et le sous-amendement COM-1918** qui aboutit à un périmètre d'exceptions identique à celui de l'article 39 *ter*. Comme à l'article 39 *ter*, le champ des exceptions sera précisé par décret en Conseil d'État.

Le Gouvernement pourra donc dans un même élan, comme il en a indiqué l'intention, préciser à la fois les exceptions prévues par loi énergie climat et celles prévues par le présent projet de loi.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 42 bis AA (nouveau) (délégué)*

**Rétablissement du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux d'économie d'énergie, d'accessibilité et de mise en conformité des logements sociaux**

**Sur proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission a adopté cet article qui vise à rétablir le taux de TVA à 5,5 % pour les travaux d'économie d'énergie, d'accessibilité et de mise en conformité des logements sociaux.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

**Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté l'amendement COM-283** visant à rétablir le taux de TVA de 5,5 % pour l'ensemble des travaux de rénovation énergétique, d'accessibilité aux personnes en situation de handicap, de sécurité et de mise aux normes réalisés dans les logements sociaux existants.

Cette mesure vient soutenir l'effort des bailleurs sociaux en faveur de la rénovation de leur patrimoine tout en permettant également une baisse des charges supportées par les locataires du parc social.

Entre 2014 et 2018, les bailleurs sociaux bénéficiaient du taux de 5,5 % sur ce type de travaux, avant que ce régime ne soit supprimé en 2018 dans le cadre de la réduction de loyer de solidarité (RLS), entraînant un surcoût au titre de ces opérations de rénovation.

Le coût des rénovations impliquées par le présent projet de loi est de plusieurs dizaines de milliards d'euros pour les OLS, car il concerne 27 % du parc social. Ce coût est loin d'être couvert par les 500 millions d'euros ouverts dans le plan de relance.

Il est incohérent de réduire les capacités financières des bailleurs sociaux à hauteur de 1,3 milliard d'euros par an dans le cadre de la RLS et en même temps de leur demander d'accélérer en matière de rénovation et de construction neuve, le Gouvernement ayant affiché un objectif de 250 000 nouveaux logements sociaux en deux ans.

Cette mesure d'accompagnement est donc indispensable pour rétablir un certain équilibre entre les contraintes pesant sur les bailleurs sociaux et les moyens dont ils disposent.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Article 42 bis AB (nouveau) (délégué)*

**Doublement du déficit foncier pour les propriétaires bailleurs  
faisant des travaux d'économie d'énergie**

**Sur la proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission a adopté article qui vise à doubler le déficit foncier au profit des propriétaires bailleurs qui réalisent des travaux d'économie d'énergie.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

**Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté l'amendement COM-285** visant à doubler le déficit foncier des propriétaires bailleurs qui réalisent des travaux d'économie d'énergie.

Le déficit foncier est constitué lorsque les charges excèdent les revenus fonciers (loyers) pour les particuliers bailleurs. Ce déficit peut être imputé sur le revenu global du contribuable et réduire ainsi son imposition, dans la limite d'un plafond fixé à 10 700 €.

Le déficit foncier favorise la location de biens immobiliers entretenus puisque seules sont éligibles les dépenses de travaux de réparation et d'entretien dont bénéficient des locataires. Le plafond du déficit foncier n'a pas été révisé depuis la loi de finances pour 1995. Or, engager des travaux de rénovation énergétique représente un coût, bien au-delà des dépenses d'entretien usuelles.

L'article adopté double le plafond du déficit foncier reportable sur les revenus globaux, dès lors qu'une part significative (40 %) du montant des travaux est composée de travaux d'économie d'énergie réalisés pour le logement lui-même ou la copropriété. Afin d'éviter tout cumul d'avantages, les propriétaires bailleurs ayant recours à ce doublement du plafond du déficit foncier perdraient le bénéfice de MaPrimeRénov' pour ces mêmes travaux.

L'objectif de la mesure est d'encourager et d'accompagner les propriétaires-bailleurs alors que le projet de loi leur impose d'importantes contraintes et implique une rénovation très rapide et très coûteuse du parc locatif qui a pu être chiffrée à plus de 50 milliards d'euros.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Article 42 bis AC (nouveau) (délégué)*

**Extension du dispositif « Denormandie » aux logements F et G  
ayant fait l'objet d'une rénovation performante**

**Sur proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission a adopté cet article qui vise à rendre éligibles les logements F et G ayant fait l'objet d'une rénovation performante au dispositif « Denormandie ».**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

**Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté l'amendement COM-286** visant à étendre l'avantage fiscal « Denormandie », sur tout le territoire, aux logements F et G ayant fait l'objet d'une rénovation performante.

Le dispositif Denormandie est une aide fiscale accordée dans le cadre d'un investissement locatif. Ce dispositif favorise la rénovation de biens anciens, tout en permettant la location à un prix raisonnable et plafonné à des ménages modestes. Il ne s'applique qu'à des résidences principales.

Le présent projet de loi prévoit une interdiction de location des biens F et G en 2028. 1,8 million de logements du parc privé sont concernés. L'un des risques identifiés est que des propriétaires, faute de moyens, ne puissent rénover leurs biens. L'impact serait alors une baisse du nombre de logements dans le parc locatif. Si seulement 15 % des bailleurs le faisaient, plus de 250 000 logements seraient retirés du parc locatif.

L'article vise à soutenir l'investissement locatif et à inciter des propriétaires à investir, à rénover et à voter les travaux dans les copropriétés.

L'objectif de la mesure est d'encourager et d'accompagner les propriétaires-bailleurs alors que le projet de loi leur impose d'importantes contraintes et implique une rénovation très rapide et très coûteuse du parc locatif qui a pu être chiffrée à plus de 50 milliards d'euros.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Article 42 bis AD (nouveau) (délégué)*

**Création d'un congé pour travaux d'économie d'énergie**

**Sur proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission a adopté cet article qui vise à créer un congé pour travaux d'économie d'énergie afin de faciliter la réalisation des rénovations lourdes par les propriétaires.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

**Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté l'amendement COM-288** visant à créer un congé pour travaux d'économie d'énergie dès lors que ceux-ci doivent être réalisés en l'absence du locataire. Ces travaux seraient un motif légitime et sérieux pour le bailleur de donner congé au locataire, en respectant un préavis de six mois.

La création de ce motif de congés s'inspire des jurisprudences récentes des cours d'appel de Caen (2<sup>e</sup> ch. civ., 17 décembre 2020, n° 19/01 024), Pau (CA Pau, 2<sup>e</sup> ch., sect. 1, 10 décembre 2020, n° 18/04 005) et Paris (2 octobre 2020, pôle 4, ch. 3, 2 octobre 2020, n° 20/03 800).

Cet article a pour objectif de faciliter la réalisation des lourds travaux de rénovation qui ne peuvent se réaliser alors que le bien loué est occupé par le locataire. La présence du locataire dans le logement est d'ailleurs identifiée par les bailleurs comme la deuxième source de frein à la réalisation de travaux de rénovation énergétique par la récente enquête menée par l'ANIL.

L'interdiction d'augmenter les loyers dans les logements classés F et G et le calendrier ambitieux d'interdiction de location de ces mêmes biens en 2025 et 2028 ne peut se concevoir sans outils pour faciliter la réalisation des travaux de rénovation par les bailleurs. C'est une condition de réussite des objectifs du projet de loi.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Article 42 bis A (délégué)*

**Mise à disposition des données issues des diagnostics de performance énergétique auprès de différents organismes et conditionnement du permis de louer au respect des critères de décence**

Cet article vise premièrement à mettre à disposition de différents organismes les données issues des diagnostics de performance énergétique. Deuxièmement, cet article vise également à subordonner l'octroi d'un permis de louer au respect des critères de décence.

Sur proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission a adopté deux amendements :

- un amendement visant à renforcer la valorisation des données de l'Observatoire des DPE de l'Ademe en incluant les données issues des audits énergétiques et en permettant la transmission des données préretraitées aux associations de lutte contre la précarité énergétique ;

- un amendement visant à dispenser les logements loués par des administrateurs de biens du permis de louer, là où ce dispositif est en vigueur.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Une valorisation des données des DPE qui tend à se renforcer et à jouer un rôle de plus en plus central dans la mise en œuvre des politiques de rénovation énergétique**

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a introduit l'obligation de transmettre les données issues des diagnostics de performance énergétique (DPE), à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). En effet, l'article 1<sup>er</sup> de cette loi a modifié l'article L. 134-4-2 de l'actuel code de la construction et de l'habitation (CCH) qui précise que ces données sont transmises à **des fins d'études statistiques, d'évaluation et d'amélioration méthodologique** à l'Ademe qui les met à disposition des collectivités territoriales concernées selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.

Le décret d'application du 5 juillet 2011 relatif à la transmission des diagnostics de performance énergétique à l'Ademe créé les articles R. 134-5-5 et R. 134-5-6 dans l'actuel CCH afin de prévoir respectivement :

- la mise en place d'une application informatique permettant l'accès à une base de données, gérée par l'Ademe, *via* laquelle les



diagnostiqueurs professionnels peuvent transmettre les informations relatives aux DPE réalisés. **Les données transmises ne peuvent pas être utilisées à des fins commerciales et sont rendues anonymes**, les utilisateurs de l'application pouvant seulement vérifier la régularité des informations transmises et leur durée de validité, le DPE étant valable pour une durée de dix ans ;

- une transmission standardisée des données par les diagnostiqueurs professionnels à l'Ademe.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les données des DPE transmis par les diagnostiqueurs professionnels à l'Ademe sont collectées et centralisées au sein d'un **Observatoire des DPE**, outil informatique qui offre aujourd'hui quatre principaux services :

- la possibilité de vérifier l'existence d'un DPE ;
- l'accès à une liste de diagnostiqueurs certifiés ;
- la consultation de statistiques ;
- l'inventaire des différents formats de DPE existants.

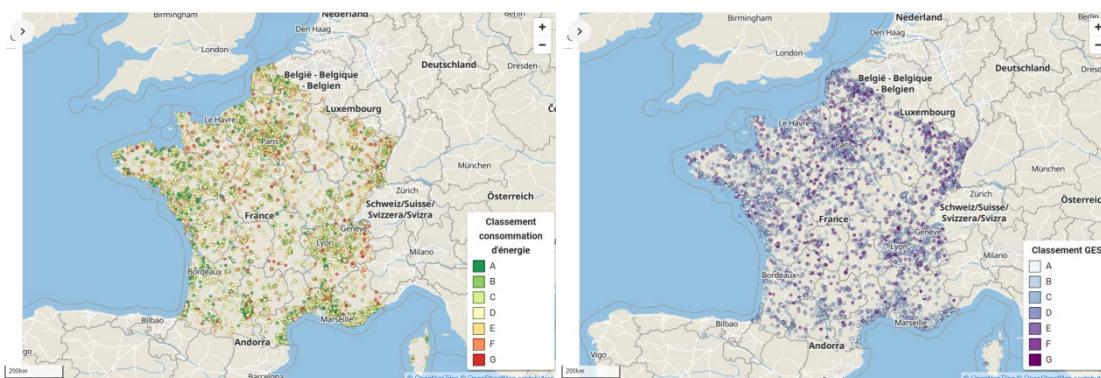
Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la **loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique** qui vise à favoriser la libre circulation des données et du savoir par l'ouverture des données publiques et d'intérêt général, **les données de l'Observatoire des DPE sont publiques**. En effet, l'Ademe et Etalab ont travaillé à rendre ces données disponibles sur data.ademe.fr et sur data.gouv.fr. Il s'agit d'un travail conséquent dans la mesure où en 2020 la base de données de l'Observatoire des DPE enregistrait plus de neuf millions de DPE, avec en moyenne 35 000 nouveaux DPE transmis chaque semaine<sup>1</sup>.

Les données complètes sont aujourd'hui disponibles en téléchargement, en format CSV, mais leur utilisation est complexe, notamment en raison du volume de la base de données et de la diversité des informations transmises. Afin d'en faciliter le traitement, l'exploitation et la valorisation, **l'Ademe et Etalab mettent déjà à disposition deux cartes interactives indiquant la répartition géographique des logements en fonction de leur classe énergétique et de leur classe climatique.**

---

<sup>1</sup> [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr)

## Répartition géographique des DPE en fonction de leur classement énergétique et climatique



Source : data.gouv.fr

La loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a modifié les dispositions applicables à la transmission des données issues des DPE à l'Ademe afin d'en renforcer l'utilisation. En effet, l'article 24 de cette loi a modifié l'article L. 134-4-2 de l'actuel CCH afin de compléter les finalités d'utilisation possible de ces données qui peuvent désormais être également exploitées à des fins de contrôle, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques touchant à la construction, aux bâtiments, aux logements, aux consommations énergétiques et aux performances environnementales. L'article 24 de cette loi précise également que l'Ademe doit désormais mettre ces données à disposition de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), en plus des collectivités territoriales.

Le décret d'application du 17 décembre 2020 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'affichage des informations relatives à la consommation d'énergie des logements dans les annonces et les baux immobiliers modifie la partie réglementaire de l'actuel CCH relative à l'utilisation des données issues des DPE :

- l'article R. 134-5-5 est modifié, la transmission des données n'étant plus assurée par une application informatique mais par un traitement automatique de données mis en place à l'Ademe ;

- l'article R. 134-5-6 est modifié, les données issues du DPE étant désormais transmises au propriétaire du logement concerné.

L'article 24 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a également modifié l'article L. 321-1 de l'actuel CCH relatif au fonctionnement de l'Anah afin de préciser que cette dernière peut, pour la réalisation de ces missions, avoir accès aux données détenues par les organismes chargés de la liquidation et du paiement de l'aide personnelle au logement. Les modalités de cet accès aux données doivent être fixées par un décret qui n'a pas encore été publié.

La seconde partie de l'article 42 bis A du projet de loi s'inscrit dans la continuité des dispositions visant à faciliter la prise en compte de la

**décence des logements, le niveau de performance énergétique étant l'un des éléments pris en compte pour évaluer la décence d'un logement.**

En effet, l'article 42 *bis* A modifie l'article L. 635-3 de l'actuel CCH afin de subordonner l'octroi de l'autorisation préalable de mise en location au respect des critères de décence, en plus des critères de sécurité des occupants et de salubrité publique.

Ces critères sont notamment précisés à l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs selon lequel : « *Le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé, exempt de toute infestation d'espèces nuisibles et parasites, répondant à un critère de performance énergétique minimale et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation* ».

**II. Le dispositif envisagé - Une extension de la liste des organismes bénéficiaires des données issues des diagnostics de performance énergétique dans un objectif de renforcement de la prise en compte de la performance énergétique comme critère de décence des logements**

Premièrement, l'article 42 *bis* A modifie l'article L. 1236-32 de l'actuel CCH afin d'élargir la liste des organismes bénéficiaires des données issues des DPE et traitées par l'Ademe aux caisses d'allocations familiales (CAF), aux organismes de la mutualité sociale agricole (MSA), aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et à l'observatoire des logements indignes mentionné à l'article 3 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Deuxièmement, l'article 42 *bis* A modifie l'article L. 635-3 de l'actuel CCH afin de subordonner l'autorisation préalable de louer, délivrée dans certaines zones par les présidents d'EPCI ou par les maires, au respect des critères de décence des logements tels que précisés à l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

**III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un article additionnel issu de plusieurs amendements transpartisans favorable à une plus grande prise en compte de la performance énergétique dans l'appréciation de la décence des logements**

L'article 42 *bis* A est un article additionnel au projet de loi initial introduit par l'amendement n° 4284 présenté par Chantal Jourdan (PS - Orne) ainsi que par l'amendement, identique, n° 7217 présenté par Vincent Thiébaud (LREM - Bas-Rhin). Ces deux amendements ont été adoptés en séance publique à l'unanimité des suffrages exprimés, ainsi qu'avec l'avis favorable du Gouvernement. Selon l'exposé des motifs de ces deux amendements, il s'agit d'« *un premier pas vers une appréciation, de la décence des*

*logements, en amont de la location et donc vers un véritable contrôle sur les passoires thermiques ».*

Le sous-amendement n° 7404 présenté par le rapporteur Mickaël Nogal (LREM – Haute-Garonne) a également été adopté en séance publique et vise à compléter la liste des organismes destinataires des données issues des DPE en y ajoutant les EPCI.

#### **IV. La position de la commission – Une valorisation de la base de données des DPE à renforcer afin de mieux prendre en compte la performance énergétique dans l’appréciation de la décence des logements**

**La commission est consciente du potentiel d’exploitation de la base de données des DPE, c’est pourquoi les modifications apportées par l’Assemblée nationale sont jugées favorablement. En effet, si les données sont publiques et facilement accessibles, leur valorisation mérite d’être renforcée, notamment au regard des évolutions législatives récentes qui rendent les informations contenues dans le DPE juridiquement opposables à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021. Ainsi, l’enjeu pour l’Ademe n’est plus seulement de rendre publiques les données, mais d’en améliorer la qualité et la compréhension par les différents acteurs intéressés.**

Selon les informations transmises par l’Ademe au rapporteur, les collectivités territoriales peuvent déjà disposer d’un accès privilégié à l’Observatoire des DPE *via* la création d’un compte « Organisme public ». Dans un objectif de renforcement de l’utilisation des données publiques issues des DPE, une refonte technique de l’Observatoire des DPE est envisagée afin de permettre à différentes catégories d’acteurs de bénéficier d’un traitement statistique enrichi.

Dans cette perspective et au regard des autres dispositions de ce projet de loi relatives aux politiques publiques de rénovation énergétique, **la commission a adopté un premier amendement COM-268 de Mme Estrosi Sassone** visant à renforcer la valorisation de cette base de données et l’utilisation qui peut en être faite.

D’une part, **l’amendement COM-268 vise à prévoir la transmission, par les diagnostiqueurs professionnels, des données issues des audits énergétiques** telles que définies à l’article 40 du projet de loi afin d’enrichir la base de données de l’Ademe.

D’autre part, **l’amendement COM-268 vise à prévoir la transmission des données issues des DPE et des audits énergétiques aux associations de lutte contre la précarité énergétique.**

Le rapporteur insiste sur le fait que ces dispositions ne remettent pas en cause le droit d’accéder aux données pour tous, qui est effectif depuis la mise en ligne publique des données de l’Observatoire des DPE. **L’objectif de prévoir, dans la loi, une transmission explicite de ces données par l’Ademe à de nouveaux organismes est de pouvoir bénéficier d’un accès direct et**

**privilegié à un prétraitement statistique facilitant l'exploitation de cette base de données.**

**La commission a adopté un second amendement COM-291 de Mme Estrosi Sassone** qui vise à dispenser les administrateurs de biens titulaires d'une carte professionnelle conformément aux dispositions de la loi du 2 janvier 1970 dite « loi Hoguet » du permis de louer. En effet, cette profession s'exerce dans un cadre réglementé, qui inclut déjà l'obligation de louer des logements décents, la responsabilité civile et personnelle des titulaires d'une telle carte professionnelle pouvant être engagée en cas de manque de respect de leurs obligations professionnelles. Par conséquent, l'amendement exempte les logements loués par des administrateurs de biens du permis de louer, dans les collectivités où ce dispositif est en vigueur.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 42 bis (non modifié) (délégué)*

**Simplification de la possibilité pour les locataires d'effectuer des travaux de rénovation énergétique**

**Cet article vise à faciliter la réalisation des travaux de rénovation énergétique par les locataires dans les mêmes conditions que les travaux liés à une situation de handicap ou de perte d'autonomie.**

**Sur la proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

**I. La situation actuelle – Un accord écrit obligatoire du propriétaire sauf exception**

L'article 7 de la loi du 6 juillet 1989 relative aux rapports locatifs prévoit que le locataire a l'obligation de ne pas transformer les locaux et équipements loués sans l'accord écrit du propriétaire.

Toutefois, des exceptions existent et sont prévues par le f) de l'article 7, « *des travaux d'adaptation du logement aux personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie peuvent être réalisés aux frais du locataire. Ces travaux font l'objet d'une demande écrite par lettre recommandée avec demande d'avis de réception auprès du bailleur. L'absence de réponse dans un délai de deux mois à compter de la date de réception de la demande vaut décision d'acceptation du bailleur. Au départ du locataire, le bailleur ne peut pas exiger la remise des lieux en l'état.* ».

**II. Le dispositif envisagé et les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – L'introduction d'une nouvelle au profit des travaux d'économie d'énergie**

L'article 42 *bis* a été créé par la commission spéciale à l'Assemblée nationale et adopté sans modification en séance publique. Cet article est issu des propositions de la mission d'information relative à la rénovation thermique menée par les députés Vincent Descœur et Marjolaine Meynier-Millefert.

Il permet aux locataires de réaliser des travaux de rénovation énergétique dans les mêmes conditions que celles applicables aux travaux d'adaptation du logement pour les personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie. Ainsi, par exception aux règles de droit commun qui prévoient que l'ensemble des travaux de transformation doivent faire l'objet d'un accord écrit du propriétaire, les travaux de rénovation énergétique pourront être effectués par le locataire, y compris en l'absence de réponse du

bailleur dans un délai de deux mois à compter de la date de réception de la demande.

L'article 42 *bis* élargit donc le champ des exceptions prévues par le f) de l'article 7 de la loi du 6 juillet 1989 aux travaux de rénovation énergétique.

### **III. La position de la commission - Une disposition qui facilitera la prise en charge de certains travaux par les locataires qui en sont les premiers bénéficiaires**

Cette proposition issue de travaux parlementaires est de nature à faciliter la rénovation énergétique des logements qui butent souvent sur le fait que les propriétaires, qui les prennent en charge, ne payent pas les factures d'énergie et donc ne profitent pas des économies dégagées sans pour autant d'ailleurs pouvoir accroître les loyers pour les amortir.

Il est donc pragmatique de permettre aux locataires de pouvoir réaliser ces travaux plus facilement.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

*Article 43 (délégué)*

**Rénovation du service public  
de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH)**

Cet article vise à modifier le service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH).

**Le rapporteur Dominique Estrosi Sassone a présenté 3 amendements.**

**Le premier vise à apporter des clarifications SPPEH ; à cette fin :**

**- il conforte le rôle des collectivités territoriales**, en prévoyant leur accord explicite pour la mise en œuvre du SPPEH et en ajoutant aux plans visés – plans climat-air-énergie territoriaux et programmes locaux de l'habitat – ceux régionaux : en l'espèce, le plan de déploiement des guichets prévu par l'article L. 222-2 du code de l'environnement ;

**- il améliore la sécurité juridique et l'application pratique du SPPEH**, en requérant l'accord des acquéreurs pour la transmission de données et en faisant reposer sur les guichets une obligation de moyens et non de résultats en matière d'information sur les fraudes ;

**- il apporte des clarifications rédactionnelles**, à commencer par la mention explicite de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) qui sera en première ligne dans l'animation nationale du réseau de guichets du SPPEH.

**Le deuxième amendement tend à apporter des ajustements à la mission d'accompagnement des ménages pour la réalisation d'un plan de financement ou d'études énergétiques ainsi que l'assistance à la prospection et à la sélection de professionnels ; dans cette perspective :**

**- il précise les modalités d'agrément des opérateurs**, pour les limiter à trois ans renouvelables au plus et assurer une meilleure compatibilité avec le droit de l'Union européenne ;

**- il prévoit que les collectivités territoriales ou leurs groupements puissent, s'ils le souhaitent, être de tels opérateurs ;**

**- il précise des obligations d'indépendance et d'impartialité**, mais aussi de garanties, d'organisation, de compétences et de moyens.



**Cet amendement a été sous-amendé par le rapporteur pour avis pour la commission de la culture Michel Laugier, afin de préciser que les compétences des accompagnateurs devront porter sur les « contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales propres aux différents types de bâti ».**

**- il cible la nécessité de recourir à un accompagnement, à certaines rénovations performantes ou globales, au sens du 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation, d'au moins 5 000 euros, suivant en cela les recommandations du rapport sur la rénovation énergétique remis par Olivier Sichel ;**

**- comme l'amendement précédent, il apporte des clarifications rédactionnelles, à commencer par la mention explicite de l'ANAH qui sera en première ligne dans la mise en place de la procédure d'agrément des opérateurs ;**

**- il renvoie la mise en œuvre de l'article, et notamment de ses volets relatifs à la collecte et à la transmission de données, à un décret en Conseil d'État, dans un souci de sécurité juridique et d'application pratique.**

**Le dernier amendement vise à prévoir la possibilité de recourir aux certificats d'économies d'énergie (C2E) pour le financement de la mission d'accompagnement, instituée au nouvel article L. 232-3 du code l'énergie.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Un service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) issu de la loi « Brottes » de 2013**

**A. Institué par la loi « Brottes » du 15 avril 2013<sup>1</sup>, le service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH) réalise deux principales missions par lesquelles il (article L. 232-1 du code de l'énergie) :**

**- « assure l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique » ;**

**- « assiste les propriétaires et les locataires dans la réalisation des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leur logement et leur fournit des informations et des conseils personnalisés ».**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes (article 12).

**B.** À cette fin, le SPPEH s'appuie sur un « *réseau de plateformes territoriales de la rénovation énergétique* », dont les missions ont été définies par la loi « Transition énergétique » du 17 août 2015<sup>1</sup> et précisées par la loi LCAP du 7 juillet 2016<sup>2</sup>.

**S'agissant de leur organisation**, ces plateformes :

- sont « *prioritairement mises en œuvre* » à l'échelle d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;

- peuvent être gérées par « *les collectivités territoriales ou leurs groupements, les services territoriaux de l'État, les agences départementales d'information sur le logement, les agences locales de l'énergie et du climat, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, les espaces info énergétiques ou les associations locales* » ;

- exercent leur service public « *sur l'ensemble du territoire* ».

**En ce qui concerne leurs missions, elles sont doubles.**

En premier lieu, les plateformes réalisent une « *mission d'accueil, d'information et de conseil consommateur* », en fournissant au consommateur « *les informations techniques, financières, fiscales et réglementaires nécessaires à l'élaboration de son projet de rénovation* ».

Cette mission peut être effectuée « *de manière itinérante, notamment en menant des actions d'information à domicile sur des périmètres ciblés et concertés avec la collectivité de rattachement et la commune concernée* ».

Les conseils fournis sont « *personnalisés, gratuits et indépendants* ».

En second lieu, les plateformes peuvent « *favoriser la mobilisation des professionnels et du secteur bancaire, animer un réseau de professionnels et d'acteurs locaux et mettre des actions facilitant la montée en compétence des professionnels* ».

Dans ce cadre, elles « *orientent les consommateurs [...] vers des professionnels compétents* » et « *recommandent à tout maître d'ouvrage [...] de recourir au conseil architectural délivré par les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique (article 22).

<sup>2</sup> Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (article 80).

<sup>3</sup> Cette mention a été ajoutée par la loi LCAP du 7 juillet 2016 précitée.

**C. Les SPPEH font partie du réseau « Faciliter, accompagner et informer pour la rénovation Énergétique » (FAIRE), qui constitue le guichet unique de la rénovation énergétique pour les particuliers, et sont pour partie financés par le programme « Service d’accompagnement pour la rénovation énergétique » (SARE).**

Sur la période 2020-2024, le programme SARE regroupe 200 millions d’euros, financés par les C2E<sup>1</sup>.

## **II. Le dispositif envisagé – Une consolidation des missions et de l’organisation du SPPEEH**

L’article 43 vise à consolider le SPPEEH sur plusieurs points.

Tout d’abord, l’article complète (1°) les objectifs du SPPEEH figurant à l’article L. 232-1 du code de l’énergie, en précisant qu’il «  *vise à accroître le nombre de projets de rénovation énergétique et à faciliter leur planification*  » (1°).

Par ailleurs, l’article réécrit (2°) les missions du SPPEEH précisées à l’article L. 232-2 du code de l’énergie, en indiquant qu’il est composé d’un «  *réseau de guichets d’accompagnement à la rénovation énergétique*  », dont «  *les compétences techniques, juridiques, financières, et sociales sont identiques sur l’ensemble du territoire national*  ».

Ces guichets sont «  *prioritairement mis en œuvre à l’échelle de chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, de façon à assurer ce service public sur l’ensemble du territoire national*  ».

Ils proposent «  *un service indépendant d’information, de conseil et d’accompagnement des maîtres d’ouvrage privés, qu’ils soient propriétaires ou locataires, et leurs représentants*  », les informations et les conseils ainsi délivrés étant «  *gratuits et personnalisés*  ».

Leurs missions sont multiples.

D’une part, la mission d’information et de conseil vise «  *à aider les ménages à élaborer un projet de rénovation énergétique, à mobiliser les aides financières publiques ou privées ainsi qu’à les orienter vers des professionnels compétents tout au long du projet de rénovation et, en fonction de leurs besoins, à leur recommander de recourir au conseil architectural délivré par les conseils d’architecture, d’urbanisme et de l’environnement*  ».

D’autre part, la mission d’accompagnement comprend «  *un appui à la réalisation d’un plan de financement, à la réalisation et à la prise en main des études énergétiques réalisées, ainsi qu’une assistance à la prospection et à la sélection des professionnels compétents*  ».

---

<sup>1</sup> Étude d’impact au projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, p. 371.

Enfin, il est précisé que le SPPEH favorise « *la mobilisation des professionnels et du secteur bancaire, l'animation d'un réseau de professionnels et d'acteurs locaux et la mise en place d'actions facilitant la montée en compétences des professionnels* ».

### **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - De nombreuses évolutions apportées au dispositif initial**

**A. En commission**, l'Assemblée nationale a adopté dix amendements<sup>1</sup> modifiant le dispositif initial :

- un amendement de la députée Patricia Lemoine assignant aux SPPEH l'objectif d'« *encourager les rénovations performantes* » ;

- un amendement du député Alexandre Holroyd, préférant le terme d'« *équivalentes* » à celui d'« *identiques* », s'agissant des compétences dont doivent disposer les différents guichets du SPPEH ;

- un amendement de la députée Fannette Charvier et des membres du groupe La République en Marche, sous-amendé par le rapporteur Mickaël Nogal, précisant que les guichets SPPEH sont mis en œuvre en lien avec les maisons « France services » ;

- un amendement de la députée Patricia Lemoine, précisant que cette mise en œuvre s'effectue en cohérence avec les orientations des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et des programmes locaux de l'habitat (PLH) ;

- un amendement de la députée Émilie Chalas, complétant les missions des guichets SPPEH d'une présentation des aides nationales et locales à la rénovation ;

- cinq amendements du rapporteur Mickaël Nogal, dont deux rédactionnels et un de coordination, précisant que :

- les missions des guichets chargés de la mise en œuvre de ce service public peuvent être exercées de façon itinérante, notamment en menant des actions au domicile ;
- les services proposés par les guichets du SPPEH sont accessibles aux syndicats de copropriétés.

**B. En séance publique**, l'Assemblée nationale a adopté 8 amendements<sup>2</sup> modifiant le dispositif ainsi modifié :

- un amendement du rapporteur Mickaël Nogal, supprimant l'alinéa 11 qui disposait : « *Le service public de la performance énergétique de l'habitat favorise la mobilisation des professionnels et du secteur bancaire,*

---

<sup>1</sup> Ayant reçu l'avis favorable du rapporteur du Gouvernement et, le cas échéant, du rapporteur Mickaël Nogal.

<sup>2</sup> Idem.

*l'animation d'un réseau de professionnels et d'acteurs locaux et la mise en place d'actions facilitant la montée en compétences des professionnels. » ;*

- un amendement de la députée Marjolaine Meynier-Millefert et les membres du groupe La République en marche, prévoyant que :

- le service public peut être assuré par les collectivités territoriales et leurs groupements ;
- l'État et ses établissements publics qu'il désigne sont chargés de l'animation nationale du réseau de guichets et veillent à ce que les ménages bénéficient d'un service harmonisé sur l'ensemble du territoire national ;
- un bilan relatif à ce service public est prévu dans le cadre de l'élaboration et de la mise à jour des PCAET et des PLH.

- un amendement du député Jean-Charles Colas-Roy précisant que les guichets *« informent les ménages sur l'existence de pratiques frauduleuses » ;*

- un amendement de la députée Florence Lasserre prévoyant l'envoi par les notaires aux guichets, et sauf opposition de l'acquéreur, de l'audit et de toutes les informations nécessaires à l'identification du bâtiment, un mois après la signature de l'acte authentique, précisant que le guichet peut utiliser ces informations à des fins d'information et de conseil de l'acquéreur sur la performance énergétique du bâtiment ;

- un amendement de la députée Barbara Bessot Ballot indiquant que l'offre apportée par les maisons « France services » peut intégrer des services de *« consommation durable et responsable » ;*

- trois amendements du rapporteur Mickaël Nogal.

Le premier, sous-amendé par le Gouvernement, précise que les guichets *« apportent aux ménages des informations juridiques liées à la performance énergétique de leur logement, notamment en orientant les propriétaires de logements qui ne respectent pas le niveau de performance minimal caractérisant un logement décent [...] ainsi que les locataires de tels biens vers les associations d'information sur le logement [...] et les commissions départementales de conciliation ».*

Le deuxième dispose que :

- la mission d'accompagnement comprend, *« lorsque cela est nécessaire »*, un appui à la réalisation d'un plan de financement, d'études énergétiques et à leur prise en main ainsi qu'une assistance à la prospection et à la sélection des professionnels ;
- cette mission est réalisée par des opérateurs agréés par l'État ou un de ses établissements publics qu'il désigne ;
- les données recueillies dans le cadre de cet accompagnement sont transmises à l'État ou un de ses établissements publics qu'il

désigne, et mises à la disposition des collectivités territoriales, à des fins d'information, de suivi du parcours des ménages et de lutte contre la fraude, un arrêté devant préciser le contenu et les modalités de transmission des données ;

- l'accès à MaPrimeRénov' et aux aides à la rénovation énergétique de l'ANAH est conditionné au recours à un accompagnement pour certaines rénovations réalisées par des maitres d'ouvrage privés, un décret devant fixer les échéances – dont la première est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2023 – et les seuils de mise en œuvre ;

- un décret est publié pour préciser :

*« 1° le contenu de l'accompagnement, y compris les niveaux de performance énergétique visés par les rénovations faisant l'objet d'un accompagnement ;*

*« 2° les modalités d'obtention et de retrait d'agrément des structures et opérateurs mentionnés au deuxième alinéa, ainsi que les garanties financières, de compétence, de probité et de moyens requises ;*

*« 3° les modalités de contrôle des opérateurs agréés et des travaux de rénovation faisant l'objet d'un accompagnement, permettant notamment d'assurer la neutralité des opérateurs agréés dans les choix techniques préconisés et la qualité des travaux réalisés ;*

*« 4° les relations entre les opérateurs agréés et les guichets mentionnés au L. 232-2 ainsi qu'entre les opérateurs agréés et les collectivités locales contribuant au déploiement du service public de la performance énergétique de l'habitat ;*

*« 5° les caractéristiques des rénovations mentionnées au quatrième alinéa, notamment en précisant les critères liés à la nature des travaux, à leur coût et à la performance énergétique visée, au statut et aux revenus du maitre d'ouvrage, et au montant des aides mobilisées. »*

Le troisième amendement est de nature rédactionnelle.

**IV. La position de la commission – Un dispositif utile, nécessitant toutefois d’être substantiellement ajusté, notamment pour sécuriser et financer la mission d’accompagnement**

**A. Le rapporteur relève que le SPPEH pourrait être mieux articulé avec les compétences des collectivités territoriales.**

Tout d’abord, s’il est indiqué que le SPPEH « *peut* » être assuré par ces dernières, c’est sans mentionner la nécessité de leur « *initiative* » ou leur « *accord* ».

De surcroît, ne seraient plus mentionnés, aux côtés des collectivités territoriales, « *les services territoriaux de l’État, les agences départementales d’information sur le logement, les agences locales de l’énergie et du climat, les conseils d’architecture, d’urbanisme et de l’environnement, les espaces info énergie ou les associations locales* ».

Par ailleurs, **la mise en œuvre du SPPEH ne serait pas articulée avec l’ensemble des documents locaux de planification.**

Certes, elle devrait prendre en compte les objectifs et être évaluée dans le cadre des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et des programmes locaux de l’habitat (PLH).

Pour autant, **cette disposition pourrait être difficile à appliquer :**

- d’une part, les PCAET sont élaborés dans les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants et la métropole de Lyon voire « *à l’échelle du schéma de cohérence territoriale* » et les PLH dans les EPCI de plus de 30 000 habitants comprenant une commune de plus de 10 000 habitants ainsi que dans les communautés d’agglomération, les communautés urbaines et les métropoles ;

- d’autre part, les objectifs des PCAET et des PLH sont généraux, de sorte que les objectifs en termes de rénovation énergétique se limitent à la mention de « *l’efficacité énergétique* » dans les premiers et de « *l’amélioration et de la réhabilitation notamment énergétique* » dans les seconds ;

- enfin, les PCAET et les PLH sont révisés tous les six ans, ce qui signifie que l’obligation d’évaluation serait limitée.

Par ailleurs, **cette mise en œuvre du SPPEH ne prendrait pas explicitement en compte le principal document de planification régionale existant** : en l’espèce, le plan de déploiement des guichets prévu par l’article L. 222-2 du code de l’environnement.

Enfin, **le SPPEH serait sur plusieurs points encadré par l’État ou ses « établissements publics », par ailleurs non définis :**

- son organisation interviendrait préférentiellement dans le cadre des Maisons de service au public dite « France Service » ;

- son animation serait confiée à l’État et à ses établissements publics ;

- leur mission d'accompagnement serait conditionnée à l'agrément d'opérateurs par l'État ou ses établissements publics ;

- leurs données collectées dans ce dernier cadre seraient transmises à l'État ou à ses établissements publics « à des fins d'information, de suivi du parcours des ménages et de lutte contre la fraude ».

Interrogé sur ces points, le Gouvernement a précisé que la mission d'animation consisterait en « l'élaboration d'un cadre national définissant les actes offerts aux ménages dans le cadre du SPPEH ».

Preuve des craintes soulevées localement, dans le cadre de la consultation des élus locaux conduite sur le projet de loi par le Sénat, **53 % des répondants considèrent que la réforme du SPPEH est de nature à induire des charges pour les collectivités territoriales ou leurs groupements.**

**B. Le rapporteur observe que le SPPEH verrait ses missions profondément modifiées.**

**C'est du reste l'analyse faite par le Conseil d'État qui indique, dans son avis sur le projet de loi « Climat et résilience », que « le projet complète les missions du service public de la performance énergétique de l'habitat organisé aux articles L. 232-1 et L. 232-2 du code de l'énergie, pour y ajouter une mission d'accompagnement des ménages dans la définition et la réalisation des travaux d'amélioration thermique de leur logement »<sup>1</sup>.**

En premier lieu, **ses missions viseraient dorénavant à :**

- accroître le nombre de projets de rénovation énergétique ;
- encourager les rénovations énergétiques « performantes » ou « globales ».

Plus encore, **d'autres missions lui seraient attribuées comme :**

- l'apport d'information juridique en orientant les propriétaires et les locataires de biens ne respectant pas le « critère de décence » vers des agences départementales d'information sur le logement (ADIL) et commissions départementales de conciliation (CDC) et en informant les ménages de pratiques frauduleuses ;
- l'utilisation à « des fins d'information et de conseil de l'acquéreur » de données<sup>2</sup> adressées<sup>3</sup> par le notaire en cas de vente d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment soumis à l'obligation d'audit, sauf en cas de refus notifié de l'acquéreur.

<sup>1</sup> Conseil d'État, Avis sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets, 4 février 2021, p. 23.

<sup>2</sup> Nécessaires à l'identification du bâtiment vendu ainsi que le nom et l'adresse de l'acquéreur.

<sup>3</sup> Au plus tard un mois après la signature de l'acte authentique de vente.



Enfin, **une mission d'accompagnement devrait être assurée :**

- elle serait réalisée par un opérateur agréé par l'État ou ses établissements publics, en lien avec les SPPEH qui pourraient également solliciter un agrément ;
- elle comprendrait, si nécessaire, un appui à la réalisation d'un plan de financement, d'études énergétiques ainsi qu'une assistance à la prospection et à la sélection des professionnels ;
- les données collectées dans ce cadre devraient être transmises à l'État ou à ses établissements publics puis mises à la disposition des collectivités territoriales ;
- l'accès à MaPrimeRénov' et aux aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) serait conditionné au recours à un accompagnant pour « *certaines rénovations* » réalisées par des maîtres d'ouvrages privés, selon des conditions et échéances fixées par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Sollicité sur ce point, le Gouvernement a précisé que « *le conditionnement des aides nationales prévues dans le cadre de l'article 43 ne concerne que MaPrimeRénov' ainsi que les aides de l'ANAH portant sur la rénovation énergétique* ».

**C. Le rapporteur observe que le dispositif présente des ambiguïtés,** tant substantielles que rédactionnelles.

Sur le fond, **certaines dispositions augurent de lourdes difficultés d'application :**

- tout d'abord, le SPPEH aurait pour mission d'informer les consommateurs de l'existence de pratiques frauduleuses, ce qui conduit à faire reposer sur lui une obligation de résultats bien difficile à accomplir ;

- de plus, les transmissions automatiques de données, notamment celle prévue sans l'accord du propriétaire pour les logements soumis à l'obligation d'audit en application de l'article L. 126-28-1 du code de la construction et de l'habitation, seraient peu respectueuses du Règlement général de protection des données (RGPD) du 27 avril 2016<sup>1</sup>, dont le principe est celui du consentement explicite de la personne concernée ;

- dans le même esprit, les modalités de sélection des opérateurs agréés chargés de la mission d'accompagnement sont insatisfaisantes : d'une part, elles ne prévoient pas explicitement la possibilité pour les collectivités territoriales ou leurs groupements le souhaitant d'y participer ; d'autre part, elles ne précisent aucun délai ni aucune obligation d'indépendance ou

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (article 22).

d'impartialité substantielle ; enfin, elles s'articulent mal avec les exigences concurrentielles issues de la directive « Services » du 12 décembre 2006<sup>1</sup> ;

- enfin, le conditionnement des aides à la rénovation énergétique au recours à un accompagnant, sans aucune précision quant à la nature ou au montant des rénovations concernées, excède les préconisations du récent rapport d'Olivier Sichel<sup>2</sup>, qui visait plutôt les aides à la rénovation énergétique performante excédant 5 000 euros.

Sur la forme, **certaines dispositions ne sont pas exemptes d'ambiguïtés rédactionnelles** :

- la nature des opérations de rénovation, énergétique ou non, n'est pas indiquée ;

- les « établissements publics » de l'État visés ne sont pas définis, alors que c'est sur l'ANAH que le Gouvernement entend s'appuyer ;

- l'articulation de la mission d'accompagnement avec le SPPEH n'est pas précisée, hormis le fait qu'elle est réalisée « *en lien* » avec ce dernier ;

- les choix de codification sont peu compréhensibles ;

- enfin, on compte trois références à des arrêtés, décrets et décrets en Conseil d'État...

**D. Aussi le rapporteur a-t-il présenté plusieurs amendements.**

**Le premier (COM-232) vise à apporter des clarifications SPPEH ; à cette fin :**

- **il conforte le rôle des collectivités territoriales**, en prévoyant leur accord explicite pour la mise en œuvre du SPPEH et en ajoutant aux plans visés – plans climat-air-énergie territoriaux et programmes locaux de l'habitat – ceux régionaux : en l'espèce, le plan de déploiement des guichets prévu par l'article L. 222-2 du code de l'environnement ;

- **il améliore la sécurité juridique et l'application pratique du SPPEH**, en requérant l'accord des acquéreurs pour la transmission de données et en faisant reposer sur les guichets une obligation de moyens, et non de résultats, en matière d'information sur les fraudes ;

- **il apporte des clarifications rédactionnelles**, à commencer par la mention explicite de l'ANAH qui sera en première ligne dans l'animation nationale du réseau de guichets du SPPEH.

---

<sup>1</sup> Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (article 10).

<sup>2</sup> Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés, p. 10.

Le deuxième amendement (COM-233) tend à apporter des ajustements à la mission d'accompagnement<sup>1</sup> ; dans cette perspective :

- il précise les modalités d'agrément des opérateurs, pour les limiter à trois ans renouvelables au plus et assurer une meilleure compatibilité avec le droit de l'Union européenne ;

- il prévoit que les collectivités territoriales ou leurs groupements puissent, s'ils le souhaitent, être de tels opérateurs ;

- il précise des obligations d'indépendance et d'impartialité, mais aussi de garanties, d'organisation, de compétences et de moyens ;

- il cible la nécessité de recourir à un accompagnement, à certaines rénovations performantes ou globales, au sens du 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation, d'au moins 5 000 euros, suivant en cela les recommandations du rapport sur la rénovation énergétique remis par Olivier Sichel ;

- comme l'amendement précédent, il apporte des clarifications rédactionnelles, à commencer par la mention explicite de l'ANAH qui sera là encore en première ligne dans la mise en place de la procédure d'agrément des opérateurs ;

- il renvoie la mise en œuvre de l'article, et notamment ses volets relatifs à la collecte et à la transmission de données, à un décret en Conseil d'État, dans un souci de sécurité juridique et d'application pratique.

Le dernier amendement (COM-234) vise à prévoir la possibilité de recourir aux certificats d'économies d'énergie (C2E) pour le financement de la mission d'accompagnement, car il serait malvenu de conditionner l'accès de certaines aides à la rénovation énergétique au recours à un accompagnateur... qui devrait quant à lui être pris en charge par le demandeur lui-même.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

---

<sup>1</sup> Sur le plan purement formel, cet amendement procède également à une meilleure codification, en séparant en deux articles le SPPEH (articles L. 231-1 et L. 231-2 du code de l'énergie) de la mission d'accompagnement (article L. 231-3 du même code).

*Article 43 bis (délégué)*

**Création du carnet d'information du logement**

**Cet article vise à créer un carnet d'information du logement afin de faciliter et accompagner les travaux d'amélioration de la performance énergétique.**

**Sur proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission a adopté deux amendements afin d'éviter les difficultés lors des ventes, si le carnet est incomplet, et d'avancer sa mise en œuvre à 2022.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - L'absence de mise en œuvre du carnet numérique du logement voulu par la loi ELAN**

L'article 182 de la loi ELAN introduisait un article L. 111-10-5 dans le code de la construction et de l'habitation qui créait un carnet numérique d'information, de suivi et d'entretien du logement.

Ce carnet devait permettre de connaître l'état du logement et du bâtiment, lorsque le logement est soumis au statut de la copropriété, ainsi que le fonctionnement de ses équipements et d'accompagner l'amélioration progressive de sa performance environnementale à travers le temps et les différents propriétaires.

Cependant les éléments contenus dans le carnet ne devaient avoir qu'une valeur informative.

Le carnet numérique du logement devait être mis en place grâce à un service en ligne sécurisé qui en aurait facilité la portabilité sans frais importants.

Il devait être obligatoire pour toute construction neuve à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et pour tous les logements et immeubles existants faisant l'objet d'une mutation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Un décret en Conseil d'État devait en préciser les modalités d'application.

Mais ce décret n'a jamais été pris, car le Conseil d'État a fait part d'importantes réserves. Il a relevé l'absence de motif d'intérêt général justifiant l'obligation de conservation des informations sur le logement, le risque de blocage des mutations de biens par un grand nombre de documents, pouvant être mal définis, susceptibles de favoriser les contentieux et l'engagement de la responsabilité des notaires, et le risque d'atteinte aux libertés et du risque de discrimination en imposant la conservation des documents dans un contenant numérique géré par un tiers

alors qu'environ 15 % des Français ne pourraient pas facilement accéder à cette technologie ni l'utiliser.

## **II. Le dispositif envisagé et les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - L'introduction du carnet d'information du logement**

Le carnet d'information du logement ne figurait ni dans le projet de loi initial ni dans le texte de la commission spéciale. Il a été introduit par amendement en séance publique.

En réalité, il insère dans le projet de loi climat l'article 12 du projet de loi n° 3235 du 22 juillet 2020 ratifiant l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation, sachant que le présent projet de loi contient d'ores et déjà de nombreuses autres dispositions de ce projet loi de ratification qui n'avait pas été inscrit à l'ordre du jour.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi de juillet 2020, le carnet d'information du logement vise à corriger les défauts signalés par le Conseil d'État. Le carnet d'information du logement (CIL) est clairement dédié à la problématique de la performance énergétique, qui constitue le motif d'intérêt général justifiant l'obligation de conservation d'informations sur le logement. Le contenu du CIL est circonscrit à des documents de nature obligatoire et directement liés à l'objectif d'amélioration de la performance énergétique des logements. De plus, le CIL distingue le cas des travaux de rénovation et celui des constructions neuves : le volume de documents à fournir est différencié selon ces deux cas. Enfin, le carnet n'est plus obligatoirement numérique. La conservation se fera sous la forme choisie par le propriétaire.

## **III. La position de la commission - Une disposition cohérente avec les objectifs de faciliter la rénovation énergétique des logements**

La commission a relevé la pertinence du dispositif proposé qui est pleinement cohérent avec l'objectif du projet de loi de faciliter la rénovation énergétique des logements à la suite de la loi ELAN.

Sur proposition du rapporteur, la commission a introduit deux modifications.

Le texte de l'Assemblée nationale prévoit une application au 1<sup>er</sup> janvier 2023 alors que le projet de loi de juillet 2020 avait retenu la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022 et que le carnet numérique devait s'appliquer dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020 aux constructions neuves.

Alors que les professionnels du secteur sont prêts soit à fournir un carnet numérique soit à transmettre les informations requises, la commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'attendre jusqu'en 2023 pour que cette mesure entre enfin en vigueur et **a adopté un amendement COM-294 pour revenir à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2022** et accélérer sa mise en œuvre.

**La commission a adopté un second amendement COM-292 pour prendre en compte le cas où le carnet d'information du logement serait incomplet.** Cela ne doit pas être un obstacle à la vente du bien et le notaire ne doit pas être tenu de vérifier sa complétude ou son contenu, qui restent de la responsabilité du propriétaire. L'amendement vise donc à préciser que le carnet d'information du logement est transmis par le notaire « *tel qu'il est au moment de la mutation* ». C'était d'ailleurs la rédaction de l'avant-projet de loi.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 43 ter (délégué)*

**Liberté pour les communes de créer des périmètres  
de ravalement obligatoire des bâtiments**

**Cet article vise à permettre aux communes de créer des périmètres de ravalement obligatoire des bâtiments sans arrêté préfectoral tout en évitant qu'il puisse être exigé sur une durée inférieure à dix ans.**

**Sur la proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle – Une obligation de ravalement tous les dix ans à Paris et dans les communes désignées par arrêté préfectoral**

L'article L. 132-1 est issu dans sa rédaction actuelle de l'article 59 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006. Il prévoit que les façades des immeubles doivent être constamment tenues en bon état de propreté et que les travaux nécessaires doivent être effectués au moins une fois tous les dix ans, sur l'injonction qui est faite au propriétaire par l'autorité municipale.

L'article L. 132-1 est applicable à Paris ainsi que dans les communes figurant sur une liste établie par décision de l'autorité administrative, sur proposition ou après avis conforme des conseils municipaux.

Ces deux articles ont fait l'objet d'une codification opérée par l'ordonnance du 29 janvier 2020. Ils sont fusionnés au sein du futur article L. 126-2 qui sera applicable au 1<sup>er</sup> juillet 2021 et qui est rédigé comme suit : « *Les façades des bâtiments doivent être constamment tenues en bon état de propreté à Paris ainsi que dans les communes figurant sur une liste établie par décision de l'autorité administrative, sur proposition ou après avis conforme des conseils municipaux. Les travaux nécessaires sont effectués au moins une fois tous les dix ans, sur l'injonction qui est faite au propriétaire par l'autorité municipale.* »

Ainsi, à Paris, l'obligation est légale tandis que sur le reste du territoire, c'est un arrêté préfectoral qui, sur proposition ou après avis conforme des conseils municipaux, fixe une liste des communes sur laquelle s'impose cette obligation d'entretien au moins une fois tous les dix ans.

En pratique, peu de collectivités demandent au préfet de les autoriser à mettre en place de tels périmètres de ravalement obligatoire, notamment compte tenu de la périodicité de dix ans qui paraît trop fréquente. C'est sans doute regrettable, car dans le cadre d'un périmètre de ravalement obligatoire, les maires ont la capacité de mettre en demeure des propriétaires de procéder à des travaux de ravalement, et par conséquent de rénovation.

En effet, depuis la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte, cette obligation d'entretien est assortie d'une obligation de réaliser des travaux d'isolation thermique du bâtiment, sauf si cette isolation n'est pas réalisable techniquement ou juridiquement ou lorsqu'il existe une disproportion manifeste entre ses avantages et ses inconvénients de nature technique, économique ou architecturale.

## **II. Le dispositif envisagé et les modifications introduites par l'Assemblée nationale – La possibilité pour tous les maires de créer des périmètres de ravalement obligatoire sans un arrêté préfectoral**

Par amendement en séance publique, l'Assemblée nationale a introduit cet article 43 *ter* modifiant les articles L. 132-1 et L. 132-2 du code de la construction et de l'habitation.

La modification introduite à l'article L. 132-1 vise à éviter que l'injonction de ravalement ne puisse être inférieure à 10 ans, ce qui serait une charge excessive pour les propriétaires.

L'article propose ensuite une nouvelle rédaction de l'article L. 132-2 :  
« À Paris ainsi que dans les communes figurant sur une liste établie par décision de l'autorité administrative, sur proposition ou après avis conforme des conseils municipaux, les travaux nécessaires doivent être effectués au moins une fois tous les dix ans. »

En supprimant la mention que l'article L. 132-1 est applicable à Paris et à une liste de commune définie par arrêté préfectoral, l'amendement crée un régime général dépendant donc de l'article L. 132-1 et un régime particulier pour Paris et certaines communes défini par l'article L. 132-2.

En effet, l'objectif de l'amendement est de permettre à tous les maires d'instituer des périmètres de ravalement obligatoires sur le territoire de leur commune, sans arrêté préfectoral préalable, avec une périodicité égale ou supérieure à dix ans, tout en préservant pour Paris, ainsi que pour une liste de communes fixée par arrêté préfectoral sur proposition ou après avis conforme des conseils municipaux, une obligation de ravalement tous les dix ans.

## **III. La position de la commission – Une disposition décentralisatrice et cohérente avec les objectifs de rénovation des bâtiments**

L'article 43 *ter* doit permettre aux maires de se saisir de la question des ravalements d'immeubles librement sans dépendre d'une décision préfectorale et sans être enfermés dans une obligation décennale qui n'a pas de sens en dehors de périmètres patrimoniaux ou touristiques. Pour autant,



il préserve le régime existant à Paris et dans certaines communes spécifiques et laisse la possibilité d'intervenir.

L'article 43 *ter* est aussi cohérent avec les objectifs de rénovation des bâtiments et plus particulièrement d'isolation thermique, notamment par l'extérieur, qui seront effectués à l'occasion d'un ravalement.

Or, il apparaît que le niveau local est le bon échelon pour mener une politique différenciée d'incitation à la rénovation.

Cependant, la rédaction de l'article 43 *ter* ne tient pas compte de la codification du code de la construction par l'ordonnance du 30 janvier 2020.

Il est donc proposé une nouvelle rédaction complète de l'article 43 *ter* sans en modifier le fond, mais permettant de la replacer dans le code de la construction et de l'habitation issu de cette ordonnance et applicable au 1<sup>er</sup> juillet 2021 (COM\_296) :

« L'article L. 126-2 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 précitée, est rédigé comme suit :

« Les façades des bâtiments doivent être constamment tenues en bon état de propreté. Les travaux nécessaires doivent être effectués selon une périodicité ne pouvant être inférieure à dix ans, sur l'injonction qui est faite au propriétaire par l'autorité municipale.

« À Paris ainsi que dans les communes figurant sur une liste établie par décision de l'autorité administrative, sur proposition ou après avis conforme des conseils municipaux. Les travaux nécessaires sont effectués au moins une fois tous les dix ans. »

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 43 quater (non modifié) (délégué)*

**Création d'un prêt avance mutation garanti par l'État  
pour financer la rénovation énergétique des logements**

**Cet article vise à créer un prêt avance mutation garanti par l'État pour financer la rénovation énergétique des logements.**

**Sur la proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

**I. La situation actuelle - De nombreux ménages sans solution de financement pour la rénovation énergétique de leur logement**

Selon l'Ademe, les prêts bancaires classiques permettent de financer les travaux des deux tiers des propriétaires occupants. Mais de nombreux ménages sont exclus de l'accès au crédit, car ils sont âgés de plus de 65 ans (5,2 millions de ménages) et 20 % d'entre eux ont des difficultés financières qui ne leur permettent pas d'emprunter en conservant un reste à vivre suffisant. **Le rapport Sichel soulignait que ce sujet était d'autant plus prégnant que 62 % des propriétaires de passoires thermiques ont plus de 60 ans.**

Actuellement **deux dispositifs existent permettant de financer un emprunt sur la valeur d'un bien, le prêt viager hypothécaire (PVH) et le prêt avance mutation (PAM).**

**Le prêt viager hypothécaire (PVH)** est régi par l'article L. 315-1 du code de la consommation issu de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016. Il existe depuis 2006. C'est un prêt pouvant être contracté par une personne propriétaire d'un logement sans condition de ressources, de santé, ou d'âge. Il n'est pas remboursé du vivant de son propriétaire, un différé de paiement des intérêts est même parfois mis en place jusqu'au décès, moment où intervient le remboursement. Cette formule a peu de succès puisqu'environ 1 000 PVH seulement seraient signés chaque année.

**Le prêt avance mutation (PAM)** figure à l'article L. 315-2 du code de la consommation. Il a été introduit par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015. C'est une variante du PVH. Le prêt n'est pas remboursable qu'à la mort du propriétaire, mais lors de la vente ou de la transmission du bien. En outre, le PAM est réservé au financement des travaux de rénovation au sens large, sans que ces travaux ne portent obligatoirement sur le logement qui le garantit. L'idée était de pallier le faible succès du PVH, mais le PAM n'a finalement pas été commercialisé, car il présente plus d'incertitude sur sa durée en plus de celles portant sur la valeur du bien.

## **II. Le dispositif envisagé et les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un article additionnel introduit sur amendement du Gouvernement**

En séance publique à l'Assemblée nationale, l'article 43 *quater* a été ajouté suite à l'adoption d'un amendement du Gouvernement.

Il a pour objet d'accorder la garantie de l'État à un prêt avance mutation destiné à financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique du logement. De fait, l'article 43 *quater* vise à élargir le périmètre des garanties susceptibles d'être accordées par le fonds de garantie pour la rénovation énergétique (FGRE) dont l'objet est de faciliter le financement des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements.

Créé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, comme le PAM, le FGRE a vocation à inciter les établissements de crédit à prêter aux personnes ou aux copropriétés qui n'ont pas accès au crédit.

L'article 43 *quater* permettra d'octroyer une garantie partielle du FGRE sur ces crédits afin d'en favoriser leur distribution par les banques. Elle sera accessible sous condition de ressources afin d'opérer un ciblage sur les ménages pouvant effectivement présenter des difficultés d'accès au crédit. Ce prêt garanti ne serait pas à taux zéro et ne comporterait pas de différé d'intérêts. Enfin, la garantie ne serait que partielle. Elle ne couvrirait pas la totalité du prêt.

Les conditions de ressources, la part maximale du prêt couverte par la garantie, ainsi que tout élément pertinent pour encadrer les conditions d'exercice de la garantie de l'État, seront précisés par décret en Conseil d'État.

## **III. La position de la commission - Une réforme indispensable pour le financement de la rénovation des logements mais en deçà des ambitions du rapport Sichel**

L'article 43 *quater* met en œuvre l'une des propositions du rapport Sichel qui suggérait de créer un « PAM+ » pour pallier les échecs du PVH et du PAM. Il soulignait qu'un soutien public serait nécessaire pour lever les trop grandes incertitudes pour les banques concernant la durée du prêt et la valeur du bien compte tenu de l'âge ou de la faible solvabilité des emprunteurs potentiels.

Mais le rapport Sichel posait également la question de la bonification du taux de l'emprunt, voire d'un taux zéro, afin d'en garantir l'accessibilité aux bénéficiaires concernés, ce qui n'est pas prévu par l'article 43 *quater*. Olivier Sichel imaginait également que ce prêt puisse financer l'adaptation

au vieillissement, mais ce champ n'a pas non plus été retenu par le Gouvernement.

Par ailleurs, malgré la garantie apportée par l'État, le rapport Sichel soulignait la nécessité d'organiser une maîtrise des risques adaptée. Il estimait ainsi que « *l'organisme prêteur devra notamment s'assurer de la pertinence des travaux, afin d'exclure les biens désuets, menacés d'obsolescence et voués à la démolition plutôt qu'à de lourds travaux de rénovation ; que le montant des travaux ne dépasse pas une fraction de la valeur vénale du bien évaluée par un organisme agréé (seuil à calibrer, par ex. 30 à 40 %) ; que le montant des travaux par m<sup>2</sup> reste dans les limites attendues par les exigences de performance énergétique ; que la valeur vénale du bien soit supérieure à un montant à définir* ». Le risque sur la valeur du bien au dénouement du prêt n'est évidemment pas à négliger non plus puisque si l'on présuppose volontiers un gain en termes de « *valeur verte* » et une dynamique positive des prix de l'immobilier, cette dernière n'est pas acquise sur le long terme ni partout sur le territoire.

Ces conditions montrent que le succès de ce prêt n'est pas aujourd'hui acquis auprès des réseaux bancaires, hors pôle public, même si des discussions encourageantes semblent en cours avec le Crédit mutuel et le Crédit agricole.

Malgré ces réserves et incertitudes, la commission a approuvé la mise en œuvre, même partielle, de cette proposition du rapport Sichel, car elle apporte un outil intéressant et sans doute indispensable à de très nombreux Français pour la rénovation de leur logement.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

*Article 43 quinquies (délégué)*

**Modification du conseil d'administration  
de l'Agence nationale de l'habitation (ANAH)**

**Cet article vise à modifier la composition du conseil d'administration de l'Agence nationale de l'habitat afin de permettre la représentation de France Urbaine.**

**Sur proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission a adopté un amendement précisant que cette disposition entre en vigueur à compter du renouvellement du prochain conseil d'administration de l'ANAH.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Une gouvernance partenariale paritaire entre les trois collèges du conseil d'administration de l'ANAH qui assure déjà la représentation des collectivités territoriales et des élus locaux**

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est un établissement public créé en 1971 et placé sous la double tutelle du ministère chargé du Logement et du ministère chargé de l'Économie. L'ANAH a pour principal objectif **d'améliorer le parc existant de logements privés, qui représente 86 % du parc de logements en France<sup>1</sup>, d'en réduire la précarité énergétique et de lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de logement.** En 2020, 1,42 milliard d'euros ont été mobilisés par l'ANAH permettant de financer plus de 3,2 milliards d'euros de travaux pour la rénovation de près de 250 000 logements privés<sup>2</sup>.

**L'ANAH est administrée par un conseil d'administration** qui définit les orientations stratégiques de l'agence, vote annuellement le budget, approuve les comptes, fixe les modalités d'attribution des aides gérées par l'ANAH ainsi que le plafond annuel des aides pouvant être engagées.

Le conseil d'administration, actuellement présidé par M. Thierry Repentin, est composé de **trois collèges distincts comprenant un nombre égal de représentants** nommés pour trois ans, avec actuellement huit membres titulaires par collège. La composition du conseil d'administration est précisée à **l'article 321-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH)** :

- un collège de représentants de l'État et de ses établissements publics ;

<sup>1</sup> Anah, *Plaquette institutionnelle*, 2019.

<sup>2</sup> Anah, *Chiffres clés de l'année 2020, 2021*.

- un collège de représentants des élus et représentants locaux, dont un député, un sénateur et des représentants de l'Association des maires de France (AMF), de l'Assemblée des départements de France (ADF) et de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) ;

- un collège de personnalités qualifiées, dont des représentants des propriétaires, des locataires et des professionnels de l'immobilier.

### Composition du conseil d'administration de l'ANAH pour 2020-2023

Collège des représentants de l'État et de ses établissements publics

Représentants	Titulaires	Suppléants
Ministre chargé du logement	<p><b>François ADAM</b> Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages</p> <p><b>Annick BONNEVILLE</b> Directrice régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays-de-la-Loire</p>	<p><b>Etienne ROUSSELOT</b> Sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages</p> <p><b>Laurent BRESSON</b> Sous-directeur des politiques de l'habitat à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages</p>
Ministre chargé de l'économie Direction générale du Trésor	<p><b>Vincent ALHENC-GELAS</b> Chef du bureau du financement du logement et d'activités d'intérêt général</p>	<p><b>Etienne FLORET</b> Adjoint au chef du bureau du financement du logement et d'activités d'intérêt général</p>
Ministre chargé du budget Direction du budget	<p><b>Medhi AOuat</b> Chef du bureau du logement</p>	<p><b>Ingrid BARRAT</b> Adjointe au chef du bureau du logement, de la ville et des territoires</p>
Ministre chargé de l'environnement Direction générale de l'énergie et du climat	<p><b>Laurent MICHEL</b> Directeur général</p>	<p><b>Olivier DAVID</b> Chef du service du climat et de l'efficacité énergétique</p>
Ministre chargé de la santé Direction générale de la santé	<p><b>Ghislaine PALIX-CANTONE</b> Cheffe du bureau de l'environnement intérieur, des milieux de travail et des accidents de la vie courante</p>	<p><b>Didier OLLANDINI</b> Adj à la cheffe du bureau de l'environnement intérieur, milieu du travail et accidents de la vie courante</p>
Ministre chargé de l'intérieur et des collectivités territoriales	<p><b>Constance ANDRE-CHIOSSONE</b> Chef du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat à la direction générale des collectivités territoriales</p>	<p><b>Eric ZABOURAEFF</b> Adjoint au responsable de la sous-direction de l'administration territoriale</p>
Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	<p><b>Nicolas GRIVEL</b> Directeur général</p>	<p><b>Céline GIPOULON</b> Directrice de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs</p>

Collège des élus et représentants locaux

Représentants	Titulaires	Suppléants
Représentants des députés	<b>Jacqueline MAQUET</b> Députée de la 2ème circonscription du Pas-de-Calais	<b>Ian BOUCARD</b> Député de la 1ère circonscription du Territoire de Belfort
Représentant des sénateurs	<b>Valérie LETARD</b> Sénatrice du Nord	
Représentants des maires	<b>Thierry REPENTIN</b> Président du CA Maire de Chambéry Vice-président de Grand Chambéry <b>Catherine ARENOU</b> Maire de Chanteloup-les-Vignes	<b>Agnès THOUVENOT</b> Première adjointe au maire de Villeurbanne  <b>Frédéric GUINIERI</b> Maire de Puyloubier
Représentants des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale	<b>Gil AVEROUS</b> Président de la Châteauroux Métropole <b>Sébastien MIOSSEC</b> Président de Quimperlé Communauté	<b>Frédéric AGUILERA</b> Président de Vichy Communauté  <b>Odile VIGNAL</b> Vice-présidente en charge de l'habitat, du logement, du renouvellement urbain à Clermont Auvergne Métropole
Représentants des présidents de conseils départementaux	<b>Frédéric BIERRY</b> Président du conseil départemental du Bas-Rhin <b>Marie-France SALLES</b> Vice-présidente du conseil départemental du Lot-et-Garonne	<b>Fabienne LABRETTE-MENAGER</b> Vice-présidente du conseil départemental de la Sarthe <b>Marcel ROGEMONT</b> Vice-président du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine

Collège des personnalités qualifiées

Représentants	Titulaires	Suppléants
Représentants de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL)	<b>Nathalie BALDACCI</b> Représentante de la Confédération française des travailleurs chrétiens à Action Logement Groupe	<b>Audrey RASTELLO</b> Représentante de la Confédération générale du travail à Action Logement Groupe
	<b>Bernard VERQUERRE</b> Représentant de la Confédération des petites et moyennes entreprises à Action Logement Groupe	<b>Pascal LEROUX</b> Représentant du Mouvement des entreprises de France à Action Logement Groupe
Représentants des propriétaires	<b>Françoise SCHAUB-HERISSE</b> Présidente de l'Union nationale des propriétaires immobiliers 72 (UNPI)	<b>Jean PINSOLLE</b> Président de la chambre Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI) du Grand Paris
Représentants des locataires	<b>Jocelyne HERBINSKI</b> Secrétaire confédérale nationale du logement (CNL)	<b>Michel FRECHET</b>
Représentants des professionnels de l'immobilier	<b>Jérôme SAFAR</b> Représentant de l'Union des syndicats de l'immobilier	<b>Catherine JEUFRAX</b> Représentante de la Fédération nationale de l'immobilier
Personnes qualifiées pour leurs compétences dans le domaine du logement	<b>Roselyne CONAN</b> Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil)	<b>Louis DU MERLE</b> Responsable du pôle juridique de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil)
	<b>David RODRIGUES</b> Association Consommation Logement Cadre de vie (CLCV)	<b>Ann-Gaël BEARD</b> Association Consommation Logement Cadre de vie (CLCV)
Personnes qualifiées pour leurs compétences dans le domaine social	<b>Christian NICOL</b> Fédération Soliha	<b>Hélène PELISSARD</b> Fédération Soliha

Source : [www.anah.fr](http://www.anah.fr)

## **II. Le dispositif envisagé – Le renforcement de la représentation des collectivités territoriales et des élus locaux au sein du conseil d’administration de l’ANAH**

**L’article 43 quinquies** modifie l’article L. 321-1 du CCH afin de permettre la représentation de France Urbaine au sein du collège des élus et représentants locaux du conseil d’administration de l’ANAH.

France Urbaine est une association pluraliste de collectivités en activité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 qui est issue de la fusion de l’Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) et de l’Association des communautés urbaines de France (ACUF). Actuellement, France Urbaine représente 50 grandes villes de France, 22 métropoles, 16 communautés d’agglomération, 13 communautés urbaines, ainsi que plus de 5 000 communes et 5 établissements publics locaux. Au total, il y a près de 30 millions d’habitants qui résident dans les collectivités représentées par France Urbaine.

## **III. Les modifications adoptées par l’Assemblée nationale – Un article additionnel issu d’un amendement consensuel**

**L’article 43 quinquies** est un article additionnel au projet de loi initial, inséré par l’amendement n° 456 présenté par la députée Valérie Beauvais (LR – Marne). L’amendement a été adopté par la commission spéciale et le Gouvernement, puis adopté en séance publique.

Selon l’exposé des motifs, les intercommunalités et les métropoles jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre des politiques du logement et de l’habitat, en contribuant à la rénovation du parc privé et des copropriétés dégradées ainsi qu’à la lutte contre les passoires thermiques. Ainsi, « *Il est donc nécessaire que la composition du conseil d’administration de l’ANAH reflète cette spécificité urbaine en réservant des représentations dédiées aux grandes intercommunalités et métropoles, aux côtés des représentants désignés par l’ADF, l’AdCF et l’AMF* »<sup>1</sup>.

## **IV. La position de la commission – Une disposition souhaitable qui devrait toutefois entrer en vigueur à compter du prochain renouvellement du conseil d’administration de l’ANAH**

Premièrement, la commission indique que la représentation de France Urbaine au sein du conseil d’administration de l’ANAH entraînera une hausse du nombre de membres au sein des trois collèges. En effet, conformément aux dispositions de l’article L. 321-1 du CCH, chaque collègue

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs de l’amendement n° 456 au texte du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets adopté par la commission spéciale de l’Assemblée nationale



doit être composé d'un nombre égal de membres, avec actuellement huit membres par collège.

**Lors de son audition, la directrice générale de l'ANAH a indiqué être favorable à la représentation de France Urbaine au sein du conseil d'administration et être consciente de la nécessité d'ajuster la composition du conseil d'administration.** Par conséquent, trois nouveaux membres titulaires, ainsi que trois nouveaux membres suppléants, devront être nommés afin de respecter un nombre égal de membres au sein de chaque collège.

**Deuxièmement, la commission précise que la représentation de France Urbaine au sein du conseil d'administration de l'ANAH n'aura pas pour conséquence de limiter la présence des autres élus et représentants locaux.** En effet, le collège des élus et représentants locaux est actuellement composé de huit membres titulaires, dont un député, un sénateur, deux représentants de l'AMF, deux représentants de l'AdCF et deux représentants de l'ADF.

Une option aurait été d'avoir un représentant en moins de l'AMF, de l'AdCF ou de l'ADF pour permettre la représentation de France Urbaine. Toutefois, cette option a été écartée par la directrice générale de l'ANAH lors de son audition, qui ne souhaite pas diminuer la présence des élus locaux au sein du conseil d'administration.

**Le rapporteur précise que la présence d'un député et d'un sénateur au sein du conseil d'administration n'est pas remise en cause par cet article.**

**Troisièmement, la commission rappelle que France Urbaine est déjà représentée au conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui désigne avec l'AdCF le représentant des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).**

Enfin, la commission a adopté l'amendement COM-269 du rapporteur afin de préciser que son entrée en vigueur est effective à compter du prochain renouvellement du conseil d'administration de l'ANAH. En effet, le conseil d'administration actuel a été nommé pour une période de trois ans, du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 31 décembre 2022. Or, l'entrée en vigueur de cet article avant cette échéance aurait pour conséquence de prendre un décret en Conseil d'État modifiant la composition du conseil d'administration et actant la présence de trois membres titulaires supplémentaires et de trois membres suppléants supplémentaires. Par souci de simplicité, l'ANAH a indiqué être favorable à cet amendement.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 44 (délégué)*

**Obligation d'élaborer un projet de plan pluriannuel de travaux dans les copropriétés de plus de quinze ans**

**Cet article vise à rendre obligatoire l'élaboration d'un projet de plan pluriannuel de travaux dans les copropriétés de plus de quinze ans.**

**Sur proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission a adopté quatre amendements visant à mieux articuler le diagnostic technique global (DTG) avec le plan pluriannuel de travaux (PPT), à permettre la portabilité du fonds travaux entre vendeurs et acquéreurs, d'inscrire les éléments essentiels du PPT au registre d'immatriculation des copropriétés et, enfin, d'éviter que l'absence de PPT ne bloque les ventes.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle – Les réformes inabouties de la loi ALUR et de l'ordonnance du 30 octobre 2019**

Afin de favoriser le bon entretien et la rénovation énergétique des copropriétés, en 2014, la loi ALUR<sup>1</sup> a instauré trois outils principaux : le diagnostic technique global (DTG), le plan pluriannuel de travaux (PPT), tous deux facultatifs, et le fonds travaux qui est, lui, obligatoire.

Le **Diagnostic technique global (DTG)** est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Il est régi par les articles L. 731-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH). Sa réalisation est décidée par l'assemblée générale pour l'information des copropriétaires et **l'élaboration éventuelle d'un PPT** (art. L. 731-2). Ce diagnostic comprend une analyse de l'état apparent des parties communes et des équipements communs de l'immeuble, un état de la situation du syndicat des copropriétaires au regard des obligations légales et réglementaires au titre de la construction et de l'habitation, une analyse des améliorations possibles de la gestion technique et patrimoniale de l'immeuble et un diagnostic de performance énergétique de l'immeuble ou le cas échéant un audit énergétique. En outre, le DTG fournit la liste des travaux et une estimation du coût des travaux à réaliser dans les dix années suivantes pour assurer la conservation de l'immeuble.

Le DTG est facultatif sauf dans deux cas : la mise en copropriété d'un immeuble existant et lorsqu'une procédure de péril et d'insalubrité est lancée.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-336 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR.

À côté des DTG et PPT facultatifs, la loi ALUR a instauré, dans les copropriétés de plus de dix lots, un **fonds de travaux obligatoire** (art. 14-1 de la loi du 10 juillet 1965) pour financer l'entretien des immeubles au-delà du budget prévisionnel voté chaque année. Il doit être constitué dans les copropriétés de plus de cinq ans. Il est alimenté par les copropriétaires. Le montant minimal est de 5 % du budget de l'immeuble. Il est toutefois possible de s'en dispenser si un DTG a été réalisé et qu'il ne fait apparaître aucun besoin de travaux dans les dix années suivantes. Le fonds de travaux est acquis à la copropriété, il ne donne pas lieu à un remboursement ou à une portabilité entre vendeur et acquéreur lors de la cession d'un lot.

À deux reprises, lors de la préparation de la loi ALUR puis lors de celle de l'ordonnance du 30 octobre 2019, le Conseil d'État, comme il le rappelle dans son avis, s'est opposé à ce que le DTG et le PPT ne deviennent obligatoires pour protéger le droit de propriété.

Il en résulte qu'alors que 73 % des copropriétés seraient dotées d'un fonds travaux, seules 2,25 %, selon l'étude d'impact, auraient réalisé un DTG.

## **II. Le dispositif envisagé - L'obligation d'élaborer un projet de plan pluriannuel de travaux dans les copropriétés**

L'article 44 vise à rendre enfin effectives ces dispositions et à contourner ces difficultés juridiques en instaurant l'obligation d'élaborer un projet de plan pluriannuel et en modifiant le fonds travaux.

**L'article 44 crée l'obligation d'élaborer un projet de PPT et non celle d'adopter un PPT quinze ans après la construction de l'immeuble.** Ce projet est réalisé à partir du DTG, du diagnostic de performance énergétique (DPE) collectif ou d'une analyse du bâti. Il a pour but d'établir la liste des travaux destinés à la sauvegarde de l'immeuble, la préservation de la santé et de la sécurité des habitants et la réalisation d'économies d'énergie. Il fournit également une estimation de leur montant et une proposition d'échéancier sur dix ans. Il est donc valable dix ans. Il est réalisé par des personnes ayant également les compétences pour réaliser le DTG.

Il est possible de s'en dispenser si la copropriété a fait réaliser un DTG qui ne fait apparaître aucun besoin de travaux dans les dix années suivantes.

**L'obligation du syndic est d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée générale les modalités d'élaboration du projet de PPT. La suite dépendra du vote des copropriétaires.**

Toutefois, dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, le maire ou le président de l'EPCI pourra demander au syndic la transmission du PPT afin de vérifier que les travaux programmés permettent de garantir la sauvegarde de l'immeuble et la sécurité de ses occupants. Si le PPT n'est pas

transmis ou s'il n'est pas à la hauteur des besoins, un PPT pourra être élaboré ou modifié d'autorité aux frais de la copropriété.

Enfin, le PPT ou le projet de PPT fera partie des documents qui doivent être obligatoirement transmis à l'acquéreur lors d'une vente (art. L. 721-2 du CCH) une année après l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions.

**Concernant le fonds travaux, l'article 44** prévoit qu'il ne sera désormais obligatoire qu'au bout de dix ans et non de cinq ans comme aujourd'hui. La loi prévoit également logiquement qu'il puisse financer l'élaboration du PPT et les travaux qu'il préconise. L'objectif est aussi d'essayer de recentrer le fonds travaux sur les travaux principaux.

L'article 44 vient également modifier l'alimentation du fonds. La cotisation des copropriétaires ne pourra être inférieure à 5 % du budget ou à 2,5 % du montant des travaux du plan prévisionnel. La cotisation peut être suspendue lorsque le montant du fonds dépasse celui du budget annuel ou 50 % des travaux prévus par le PPT.

Enfin, le projet de loi prévoit une entrée en vigueur progressive au :

- 1<sup>er</sup> janvier **2023**, pour les copropriétés de plus de **200 lots** à usage de logements, de bureaux ou de commerces ;
- 1<sup>er</sup> janvier **2024**, pour les copropriétés entre **51 et 200 lots** ;
- 1<sup>er</sup> janvier **2025**, pour celles qui ne comportent pas **plus 50 lots**.

### **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Des amendements rédactionnels**

À l'Assemblée nationale, la commission spéciale a adopté des amendements rédactionnels et a souhaité préciser que le projet de plan pluriannuel de travaux donnera une estimation du niveau de performance énergétique de l'immeuble que les travaux prévus dans ce dit projet doivent permettre d'atteindre.

L'article 44 a été adopté sans modification en séance publique.

### **IV. La position de la commission - Une disposition favorable à la réalisation de travaux de rénovation énergétique dans les copropriétés qui demande à être améliorée**

La commission a salué une évolution législative permettant de rendre effectives des mesures discutées depuis plus de huit ans et qui n'avaient jusque-là pas abouti ou dont la mise en œuvre était restée échantillonnaire.

Toutefois, sur proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, **la commission a adopté quatre amendements** pour renforcer les

dispositions du projet de loi et faciliter leur mise en œuvre et donc la rénovation énergétique des copropriétés.

**L'amendement COM-297** a pour objectif de simplifier la préparation des travaux de rénovation dans les immeubles en copropriété en **articulant de manière plus claire le diagnostic technique global (DTG) avec le plan pluriannuel de travaux (PPT), le premier étant**, avec le diagnostic de performance énergétique (DPE), **le socle du second**. Ainsi, dans les immeubles de plus de quinze ans les copropriétaires auront intérêt à le faire réaliser pour bénéficier de l'exemption de PPT pendant les dix années suivantes. À l'inverse, s'il révèle la nécessité de travaux, ce document permettra d'élaborer le PPT dans les meilleures conditions.

De plus, afin de **faciliter le recours au DTG**, de le simplifier et d'en diminuer le coût pour les copropriétés, l'amendement réserve l'analyse lourde de l'état de situation du syndicat des copropriétaires aux copropriétés qui en ont réellement besoin, c'est-à-dire celles qui sont en difficulté ou lorsque l'immeuble fait l'objet d'une procédure d'insalubrité.

**L'amendement COM-298** vise à permettre la « **portabilité** » du **fonds travaux entre vendeurs et acquéreurs** et ainsi de lever un frein à la constitution d'une épargne suffisante pour faire face à de gros travaux de rénovation. En effet, nombre de copropriétaires rechignent à constituer une réelle épargne pour la copropriété dès lors que sa récupération ne leur est pas garantie si elle n'est pas utilisée avant la vente de leur bien. En pratique, dans les copropriétés, cela incite aujourd'hui à orienter l'utilisation de ce fonds vers des travaux d'entretien de court terme afin de le maintenir à un faible niveau. Il sera plus aisé de mobiliser l'adhésion des copropriétaires pour financer un plan de travaux s'ils peuvent récupérer, à l'occasion de la vente, les fonds qu'ils y ont consacrés.

**L'amendement COM-299** rend obligatoire l'inscription des données essentielles issues du projet de plan pluriannuel de travaux au registre d'immatriculation des copropriétés comme c'est actuellement le cas pour les données issues du diagnostic technique global et du carnet d'entretien. Pour mémoire, le registre d'immatriculation des copropriétés vise à mieux connaître le parc des copropriétés et à prévenir des situations de fragilisation. Y figurent déjà des données concernant leur identification (localisation, physionomie, taille, âge, composition), leur mode de gouvernance, les éventuelles procédures administratives et judiciaires qui leur sont appliquées, des informations tirées de leurs comptes annuels, ainsi que des informations relatives à leur bâti.

Enfin, **l'amendement COM-300** vise à tenir compte de l'éventuelle absence de projet de plan pluriannuel de travaux afin de ne pas bloquer les ventes si cette pièce obligatoire n'a pas été élaborée à l'initiative du syndic ou en raison de l'inertie de la copropriété.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 44 bis (délégué)*

**Création d'un droit de surplomb afin de faciliter  
l'isolation thermique des bâtiments par l'extérieur**

**Cet article vise à faciliter l'isolation par l'extérieur des bâtiments en créant un droit de surplomb au-dessus d'une propriété voisine.**

**Le rapporteur Dominique Estrosi Sassone a présenté un amendement réduisant le surplomb de 50 à 35 cm.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle – des travaux difficiles à réaliser en cas de propriétés contiguës**

L'isolation par l'extérieur des logements fait partie des principaux gestes à accomplir dans le cadre de la rénovation thermique avec celle du toit, du plancher bas et des ouvrants.

Mais ces travaux sont aujourd'hui difficiles à réaliser dans tous les cas où le bâtiment à rénover est construit en limite de propriété, ce qui est fréquent en ville.

Le respect du droit de propriété impose alors que soit recueilli l'accord du ou des propriétaires voisins ce qui peut être long et complexe surtout si il doit résulter du vote de copropriétés voisines.

**II. Le dispositif envisagé et les modifications adoptées à l'Assemblée nationale – l'instauration d'un droit de surplomb**

Pour résoudre cette difficulté, deux solutions se présentaient, soit créer une servitude sur les propriétés voisines, soit instaurer ce droit de surplomb.

À l'Assemblée nationale, la commission spéciale a opté, sur proposition du rapporteur, pour l'introduction de cet article 44 *bis* et la création d'un droit de surplomb pour l'isolation thermique par l'extérieur.

Il créait un nouvel article 685-2 dans le code civil et en détaillait les modalités de mise en œuvre. Il prévoyait notamment que l'ouvrage d'isolation ne pouvait être établi qu'à deux mètres au moins au-dessus du pied du mur ou du sol et sur une épaisseur de 50 centimètres au plus. Il prévoyait également une obligation de démontage de l'ouvrage en cas de construction nouvelle afin de préserver les droits du propriétaire du fonds voisin.

En séance, le rapporteur a proposé une nouvelle rédaction de l'article qui a été adoptée pour s'assurer de la constitutionnalité de ce droit par rapport au droit de propriété. Tout d'abord, il ne crée plus un article dans le code civil mais un article L. 113-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

Ensuite, l'amendement permet au propriétaire du fonds servant d'être justement indemnisé et de pouvoir faire valoir ses droits. Par ailleurs, le droit de surplomb n'est établi que lorsqu'aucune autre solution technique ne permet d'atteindre un niveau d'efficacité énergétique équivalent ou que cette autre solution présente un coût ou une complexité excessifs. En outre, l'article prévoit une possibilité d'opposition du propriétaire du fonds servant dès lors qu'il justifie d'un motif sérieux et légitime tenant à l'usage présent ou futur de son bien.

### **III. La position de la commission - une disposition cohérente avec l'objectif de rénovation thermique des bâtiments, mais dont la portée doit être limitée pour mieux respecter le droit de propriété**

L'Assemblée nationale a justement soulevé la difficulté d'opérer des isolations par l'extérieur des immeubles dans tous les cas où ils sont construits en limite de propriété, ce qui est très fréquent en ville.

Cependant, la largeur de cinquante centimètres envisagée paraît excessive au regard des matériaux d'isolation communément utilisés aujourd'hui. Une largeur permettrait d'apporter une garantie supplémentaire au respect du droit de propriété en limitant au strict nécessaire l'empiètement.

Actuellement, les solutions courantes d'isolation par l'extérieur pour atteindre le niveau Bâtiment à Basse Consommation (BBC), soit des résistances thermiques de 3,7 à 5 m<sup>2</sup> K/W, nécessitent une épaisseur totale allant de 14 cm à 25 cm maximum, y compris finition bardage ou enduits. Dans quelques rares cas, avec ces niveaux de performance, si le bardage est très épais (type plaquettes de pierre de taille) combiné avec des isolants moins performants donc nécessitant une plus forte épaisseur pour la même performance, l'épaisseur totale peut être de 25 à 30 cm. Seuls quelques cas de forte isolation de murs au niveau de bâtiments passifs (R>8) peuvent conduire à dépasser 30 cm, sans pour autant dépasser 35 cm.

Ainsi, pour que la loi n'interdise pas à la fois l'isolation la plus performante même dans des situations complexes, le rapporteur a proposé de retenir un surplomb de 35 cm.

C'est l'objet de l'amendement COM-301.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**



*Article 45 (délégué)*

**Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour modifier le régime de police administrative, de contrôle et de sanctions pénales des règles de construction, le champ d'application et les conditions de délivrance des attestations relatives au respect des règles de construction**

Cet article vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour modifier le régime de police administrative, de contrôle et de sanctions pénales des règles de construction, le champ d'application et les conditions de délivrance des attestations relatives au respect des règles de construction.

La commission a réduit le champ de l'habilitation aux attestations relatives au respect des règles de construction en adoptant un amendement sur proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Un dispositif de contrôle complexe et pas toujours adapté**

**• Le contrôle des règles de construction (CRC) - une mission régalienne sous contrôle judiciaire**

Le contrôle du respect des règles de construction (CRC) est aujourd'hui une mission de l'État assise sur un régime de police judiciaire. Il est réalisé par des agents commissionnés et assermentés au titre des articles L. 181-1 à L.186-8 du code de la construction et de l'habitation. Ils constatent les infractions sous l'autorité du procureur de la République. En cas de constat de non-conformité, ils dressent un procès-verbal et l'adressent au procureur. L'étude d'impact du projet de loi indique qu'« en pratique, les services déconcentrés engagent la plupart du temps, avec l'accord du procureur, une procédure de médiation avec le maître d'ouvrage afin que ce dernier remette en conformité son opération ».

En cas d'absence ou d'impossibilité de remise en conformité, et selon la gravité des non-conformités persistantes, le procureur peut engager des poursuites. Mais l'étude d'impact indique que « moins de 1 % des dossiers font l'objet d'un jugement correctionnel. Environ 600 contrôles sont recensés chaque année (en augmentation ces dernières années) ce qui représente chaque année environ 5,5 à 10 % des opérations de deux logements ou plus. [...] Plus de 80 % des opérations contrôlées présentent au moins une non-conformité et font l'objet à ce titre d'un procès-verbal ».

Toutefois, l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre Ier du code de la construction et de l'habitation a confié aux services actuellement chargés du contrôle du respect des règles de construction un pouvoir de police administrative afin de contrôler et sanctionner le respect de la procédure de mise en œuvre des solutions d'effet équivalent<sup>1</sup>.

• **Le contrôle technique de la construction (CTC), une mission réalisée par des prestataires privés pour le compte des maîtres d'ouvrage**

Les contrôleurs techniques sont soumis à un agrément de l'État. Cette fonction est incompatible avec toute activité de conception, d'exécution et d'expertise d'un ouvrage (art. L.111-26 du CCH). Le contrôleur technique émet un avis à la demande du maître d'ouvrage sur les aspects liés à la construction en matière de solidité et de sécurité des personnes, et plus généralement sur le respect de la réglementation (art. L.111-23 du CCH).

• **Le régime d'attestations**

Lors du dépôt d'une demande de permis de construire et/ou du dépôt de la déclaration attestant l'achèvement des travaux (DAACT), le maître d'ouvrage doit fournir un certain nombre d'attestations de prise en compte des règles de construction (art. L.122-3 et L.122-7 à L.122-11 du CCH). Selon l'étude d'impact, « les attestations jouent essentiellement un rôle pédagogique d'information du maître d'ouvrage en amont de la réalisation du projet sur les règles à prendre en compte ». La production de ces attestations est encadrée par le CCH modifiée par l'ordonnance du 29 janvier 2020.

**II. Le dispositif envisagé – Une habilitation large en matière de police administrative et de sanctions pénales**

L'article 45 a pour but d'autoriser le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de douze mois, toute mesure permettant :

- de compléter et modifier, au sein du CCH, le régime de police administrative portant sur le contrôle des règles de construction ;
- de procéder à la mise en cohérence du régime de cette police administrative avec le régime de contrôle et de sanctions

---

<sup>1</sup> L'article 49 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite loi « ESSOC ») qui habilite le Gouvernement à prendre des mesures visant à « faciliter la réalisation des projets de construction, d'une part, en prévoyant la possibilité de plein droit pour le maître d'ouvrage de bâtiments de satisfaire à ses obligations en matière de construction s'il apporte la preuve qu'il parvient, par les moyens qu'il entend mettre en œuvre, à des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des normes de référence et, d'autre part, en adoptant une rédaction des règles de construction applicables propre à l'éclairer sur les obligations qui lui incombent, notamment par l'identification des objectifs poursuivis ».

pénales déjà prévus par le code et, le cas échéant, de supprimer ou de modifier certaines infractions ;

- de modifier le champ d'application et les conditions de délivrance des attestations relatives au respect des règles de construction, notamment s'agissant des personnes physiques ou morales susceptibles de les délivrer ainsi que des qualités et garanties qu'elles doivent présenter, et de préciser les conditions d'utilisation de ces attestations ;
- de mettre en cohérence les dispositions du code de l'urbanisme avec les modifications du code de la construction et de l'habitation résultant de ces modifications.

L'étude d'impact du projet de loi vient préciser l'objectif de l'habilitation envisagée.

Il s'agirait notamment d'étendre le régime d'attestation obligatoire sur des opérations de logements aux rubriques ventilation, sécurité incendie et risque de chute alors qu'il se limite actuellement aux rubriques parasismique, accessibilité acoustique et thermique.

Il s'agirait également de mettre en place une police administrative plus large et de l'articuler avec le régime de police judiciaire déjà existant pour éviter le cumul de sanctions pour une même infraction.

Plus précisément, l'objectif est de définir un régime de police administrative du CRC associée à une procédure de mise en demeure ainsi que les sanctions administratives afférentes. Il s'agit aussi de déterminer les modalités du contrôle administratif et le périmètre du contrôle.

Le second objectif est de définir le champ d'application du régime d'attestations, rubriques et typologies de bâtiments concernées, ainsi que le contenu des attestations, les personnes physiques ou morales qui pourront les établir, le régime juridique afférent à la définition et validation de leurs compétences et des principes d'indépendance et d'impartialité régissant leurs activités.

Ces évolutions devraient permettre un contrôle plus large de la conformité des constructions.

### **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - L'inscription dans la loi du volet de l'habilitation relatif au DPE**

La commission de l'Assemblée nationale a effectué deux modifications à l'initiative du rapporteur.

L'habilitation à légiférer par ordonnance pour prendre les dispositions de coordination induites par la création d'une assise législative pour les classes du diagnostic de performance énergétique (DPE) a été supprimée et a fait l'objet d'une inscription directe dans l'article 45 *bis*.

La seconde modification est la réduction de dix-huit à douze mois du délai de l'habilitation.

En ce sens, des précisions rédactionnelles ont été apportées, essentiellement pour tenir compte dans la rédaction de l'article du régime de police administrative déjà existant et issu de la loi ESSOC.

#### **IV. La position de la commission - Une opposition de principe au recours généralisé aux ordonnances**

Au cours de l'année écoulée, notre commission s'est opposée à plusieurs reprises et avec succès au recours aux ordonnances notamment pour réformer Action Logement, l'article 55 de la loi SRU et les politiques d'attribution des logements sociaux !

Si ce n'est pas constitutionnellement interdit, il est rare qu'une habilitation soit donnée en matière de droit pénal. Or, dans cet article 45, il s'agirait de remplacer un contrôle assis sur un régime de police judiciaire sous contrôle du procureur et du juge par un contrôle relevant de la police administrative. Il s'agirait également de permettre au Gouvernement par le biais de l'ordonnance de supprimer et de modifier certaines infractions et sanctions pénales.

De plus, le Sénat a plusieurs fois dénoncé le fait que les ordonnances ne permettaient pas en réalité d'aller plus vite ou de faire mieux puisque chaque année le rapport sur l'application des lois met en évidence des ordonnances qui ne seront finalement jamais prises. Le projet de loi lui-même montre toute la limite de ce dispositif puisque plusieurs articles viennent modifier, compléter et même corriger les erreurs et les oublis d'une ordonnance parue il y a à peine 18 mois.

C'est la raison pour laquelle la commission a adopté un amendement COM-302 ne laissant subsister que la partie de l'habilitation visant à modifier les champs d'application et les conditions de délivrance des attestations relatives au respect des règles de construction.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 45 bis (délégué)*

**Coordination tirant les conséquences de la modification  
de la définition des logements décents consécutive à l'introduction  
de la nouvelle de classement des logements**

Cet article consiste en un article de coordination tirant les conséquences de la modification de la définition des logements décents consécutive à la nouvelle échelle de classement des logements instituées par l'article 39.

**La commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur Dominique Estrosi Sassone visant à compléter les coordinations prévues.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter ainsi complété.**

**I. La situation actuelle - Un seuil de 330 kilowattheures par mètre carré et par an (KWh/m2/an) figurant dans plusieurs objectifs et obligations législatives**

En l'état actuel du droit, plusieurs dispositions font référence au seuil de 330 kilowattheures par mètre carré et par an (KWh/m2/an), qui sert de référence pour apprécier le critère de la décence des logements.

**Cette référence figure dans certains objectifs :**

- la loi « Transition énergétique » du 17 août 2015<sup>1</sup> (article 5), a prévu que les bâtiments privés résidentiels excédant ce seuil doit avoir fait l'objet d'une rénovation énergétique avant 2025 ;

- la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019<sup>2</sup> (article 25), a exigé du Gouvernement la remise au Parlement d'un rapport sur l'atteinte des objectifs de rénovation énergétique prévus au 7° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie<sup>3</sup>, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, précisant que ce rapport doit indiquer une estimation du nombre de logements dont la consommation est supérieure au seuil susmentionné ayant été rénové ou devant encore l'être.

**Cette référence figure aussi dans certaines obligations :**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

<sup>3</sup> Qui fixe pour objectif celui « De disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes "bâtiment basse consommation" ou assimilées, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes ».

- ainsi, l'article L. 173-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH)<sup>1</sup> prévoit que la consommation énergétique des logements n'excède pas ce seuil à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028 pour les logements individuels (I) et du 1<sup>er</sup> janvier 2033 pour les copropriétés (II).

Il précise que :

- cette obligation est mentionnée dans les publicités relatives à la vente ou à la location ainsi que dans les actes de vente ou les baux concernant ce bien à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 ;
- son non-respect l'est dans les mêmes publicités, actes ou baux à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028.

- quant aux articles 18 et 23-1 de la loi sur les rapports locatifs du 6 juillet 1989<sup>2</sup>, ils prévoient que :

- l'absence d'adaptation de la règle selon laquelle un décret en Conseil d'État fixe annuellement le montant maximum des évolutions des loyers des logements vacants et des contrats renouvelés pour les logements ayant une consommation d'énergie supérieure au seuil précité ;
- l'absence d'exigibilité de la contribution pour le partage des économies d'énergie de charge pouvant être demandé au locataire en cas de réalisation de travaux d'économie d'énergie pour les ayant supérieur au même seuil.

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un article de coordination tirant les conséquences de la nouvelle échelle de classement des logements, instituée par l'article 39**

**A. En commission**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le rapporteur Mickaël Nogal, ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, visant à inscrire directement dans la loi les coordinations nécessaires à la mise en œuvre de la réforme du diagnostic de performance énergétique (DPE).

Cet amendement procède aux modifications suivantes :

- tout d'abord, il remplace l'obligation selon laquelle, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2028, « *la consommation énergétique, déterminée selon la méthode du diagnostic de performance énergétique, des bâtiments à usage d'habitation n'excède pas le seuil de 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an* » par celle selon laquelle « *le niveau de performance, déterminé selon la méthode du diagnostic de performance énergétique, des bâtiments ou parties de bâtiments à*

---

<sup>1</sup> Dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture du code de la construction et recodifiant le livre 1er du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

*usage d'habitation est compris entre les classes A et E »<sup>1</sup> (premier alinéa du I de l'article L. 173-2 du code de la construction et de l'habitation) ;*

- dans le même esprit, il procède aux modifications suivantes dans la loi sur les rapports locatifs du 6 juillet 1989<sup>2</sup> en remplaçant :

- la référence aux « logements [qui] ont une consommation énergétique primaire supérieure ou égale à 331 kilowattheures par mètre carré et par an » par celle « aux logements classés F ou G » s'agissant des logements ne pouvant faire l'objet d'adaptations particulières, définies par décret, dans les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un « déséquilibre marqué » entre l'offre et la demande de logements (article 18) ;
- la référence aux « logements [qui ont] une consommation énergétique primaire inférieure à 331 kilowattheures par mètre carré et par an » par celle « aux logements classés A ou E » s'agissant des logements éligibles à une contribution pour le partage des économies de charge (article 23-1).

Enfin, il remplace également la référence aux « logements [qui] ont une consommation énergétique primaire supérieure à 330 kilowattheures par mètre carré et par an » par celle aux « logements classés F ou G » parmi les objectifs précités, figurant à l'article 5 de la loi « Transition énergétique » et à l'article 25 de la loi « Énergie Climat ».

**B. En séance publique,** l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le rapporteur Mickaël Nogal, ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, visant à supprimer la coordination à l'article 18 précité, dans la mesure où « la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 18 est supprimée par l'article 41 du présent projet de loi ».

### **III. La position de la commission - Un article de coordination nécessaire, mais incomplet, et ne devant pas faire oublier les rapports dont le remise par le Gouvernement au Parlement est encore attendue**

**A. Le rapporteur relève que l'article 45 bis a été adopté,** sur le même modèle que les articles 39 bis C et 39 bis, **afin de tirer les conséquences de la nouvelle échelle de classement des logements,** instituée par l'article 39, allant de A à G en fonction de la performance des logements en termes de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre.

**B. Pour autant, le rapporteur constate que certaines coordinations nécessaires sont omises :**

---

<sup>1</sup> Dans le même temps, l'article remplace les mots : « une consommation inférieure » par ceux : « un niveau de performance conforme », dans un souci de coordination (1<sup>o</sup> du même I).

<sup>2</sup> Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

- d'une part, les II et III de l'article L.173-2 du code de la construction et de l'habitation font référence à un « *seuil de consommation énergétique* » désormais remplacés au I du même article par une référence aux classes précitées ;

- d'autre part, l'article 23-2 de la loi sur les « rapports locatifs » du 6 juillet 1989<sup>1</sup> mentionne des critères de « *performance énergétique* », désormais étendus à la « *performance d'émissions de gaz à effet de serre* »<sup>2</sup>.

L'absence de modification de cette seconde référence est problématique car c'est à elle que renvoient plusieurs dispositifs de soutien majeurs : déduction au titre de l'amortissement de l'acquisition d'un logement entre 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009, réduction d'impôt pour l'acquisition d'un logement entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2012 et réduction d'impôt pour l'acquisition d'un logement entre le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et le 31 décembre 2024 (article 31, 199 *septviciis* et 199 *novovicis* du code général des impôts).

**C. Enfin, le rapporteur rappelle que l'amendement ne doit pas faire oublier les insuffisances du Gouvernement dans l'application des lois : en effet, le rapport précité visant à évaluer l'atteinte de l'objectif de rénovation énergétique, prévu par l'article 25 de la loi « Énergie-Climat », n'a toujours pas été remis par le Gouvernement...**

**D. Au total, le rapporteur a présenté un amendement (COM-235) visant à compléter les coordinations proposées par le présent article.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> L'article 42 du projet de loi prévoit une coordination à l'article 6 de cette loi.

<sup>2</sup> L'article 200 quater du code général des impôts fait également référence aux logements dont la consommation d'énergie est supérieure à 331 kilowattheures par mètre carré et par an (o du 1) mais la disposition a cessé de produire des effets juridiques depuis le 31 décembre 2020.



*Article 45 ter (délégué)*

**Ratification de l'ordonnance relative à la réécriture  
des règles de construction et recodifiant le livre I<sup>er</sup> du CCH**

**Cet article vise à ratifier et modifier l'ordonnance relative à la réécriture des règles de construction et au livre I<sup>er</sup> du CCH sur l'opposabilité du diagnostic de performance énergétique entre propriétaires et locataires.**

**Le rapporteur Dominique Estrosi Sassone a présenté un amendement apportant une précision législative.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Un projet de loi de ratification et de modification d'une ordonnance qui n'avait pu être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et notamment concernant l'opposabilité du DPE à décliner**

Le 22 juillet 2020, le Gouvernement a déposé le projet de loi n° 3225 sur le bureau de l'Assemblée nationale. À la différence des projets de loi de ratification habituels, il avait également pour but de modifier l'ordonnance qu'il ratifiait. Il était donc nécessaire qu'il puisse être inscrit à l'ordre du jour pour que ces corrections et compléments puissent être intégrés à l'ordonnance dont l'entrée en vigueur est prévue le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

Le II de l'article 49 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de généraliser le recours à l'innovation dans le secteur du bâtiment en réécrivant le code de la construction et de l'habitation en termes d'objectifs généraux et de résultats minimaux à atteindre. L'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020, prise conformément à cette habilitation, a été publiée au Journal officiel de la République française du 31 janvier 2020. Un dispositif facilitant l'innovation a été introduit dans la loi pour autoriser les maîtres d'ouvrage à mettre en œuvre des solutions innovantes équivalentes au respect des exigences de moyen de la réglementation à condition que l'atteinte d'un résultat équivalent soit démontrée et attestée par une tierce partie (solution dite d'effet équivalent ou « SEE »).

Le IV de cet article 49 a prévu qu'un projet de loi de ratification soit déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance, délai prolongé de quatre mois supplémentaires par l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire

face à l'épidémie de covid-19. Il devait donc être déposé avant le 31 août 2020, condition qui a été respectée.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoyait de ratifier l'ordonnance.

Son article 9 prévoyait d'introduire des sous-sections au sein de la section 5 du chapitre IV du titre II du livre I<sup>er</sup> pour clarifier son découpage.

Par ailleurs, l'article L. 126-29, créé par l'ordonnance du 29 janvier 2020, prévoit qu'en cas de location de tout ou partie d'un bâtiment, le diagnostic de performance énergétique, prévu par l'article L. 126-26, est joint à des fins d'information au contrat de location lors de sa conclusion, à l'exception des contrats de bail rural et des contrats de location saisonnière. Il précise également que le locataire ne peut s'en prévaloir à l'encontre de son bailleur.

En outre, dans le cas des logements qui ont une consommation énergétique primaire supérieure ou égale à 331 kilowattheures par mètre carré et par an, le diagnostic de performance énergétique comprend également un audit énergétique. Cet audit énergétique présente notamment des propositions de travaux dont l'une au moins permet d'atteindre un très haut niveau de performance énergétique du bâtiment et une autre au moins permet d'atteindre un niveau de consommation en énergie primaire inférieur à 331 kilowattheures par mètre carré et par an. Il mentionne à titre indicatif l'impact théorique des travaux proposés sur la facture d'énergie. Il fournit des ordres de grandeur des coûts associés à ces travaux et mentionne l'existence d'aides publiques destinées aux travaux d'amélioration de la performance énergétique.

Mais l'article 179 de la loi ELAN avait prévu de modifier, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'article L. 134-3-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), qui a été remplacé par l'article L. 126-29, pour tenir compte de l'opposabilité du DPE. Or cette modification n'a pas été introduite dans l'ordonnance.

## **II. Le dispositif envisagé et les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Cet article a été introduit par la commission spéciale puis rerédigé par amendement en séance à l'Assemblée nationale.

L'article 45 *ter* procède à la ratification de n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation.

Il vise ensuite et surtout à retranscrire l'intégralité des dispositions prévues à l'article 179 de la loi ELAN qui permettent l'entrée en vigueur de l'opposabilité du DPE, en supprimant son caractère seulement informatif afin de permettre au locataire de se saisir de son caractère opposable.

Enfin, comme initialement prévu à l'article 9 du projet de loi de ratification l'amendement améliore la lisibilité du code en introduisant trois nouvelles sous-sections.

### **III. La position de la commission - Une disposition cohérente avec la volonté de rendre opposable le DPE et de lutter contre les passoires thermiques.**

Cet article vient corriger une erreur lors de la codification du livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation.

Cette erreur était substantielle puisqu'elle aurait maintenu vis-à-vis du locataire et plus particulièrement du locataire de passoire thermique l'impossibilité de se saisir du DPE pour exiger du propriétaire la mise aux normes du logement. Elle est donc bienvenue.

Il apparaît toutefois qu'une précision supplémentaire est nécessaire concernant la sous-section du code introduite par le 4° de l'article 45 *ter* pour tenir compte de l'ensemble de son contenu. Cette sous-section comprendra à la fois le diagnostic « produits matériaux et déchets » avant démolition et rénovation significative mais également l'étude du potentiel de changement de destination et d'évolution avant démolition. Il convient donc que le titre de la sous-section comprenne les deux documents et de remplacer les mots « *Diagnostic relatif à la gestion des produits, des matériaux et des déchets de certains travaux du bâtiment* » par les mots, « *Diagnostic et études relatives à la prévention et la gestion des déchets avant certains travaux sur des bâtiments existants* ».

**La commission a adopté l'amendement COM-303.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 45 quater (non modifié) (délégué)*

**Élargissement du champ des bâtiments soumis aux obligations de réduction des consommations énergétiques des bâtiments tertiaires**

**Cet article élargit le champ des bâtiments soumis aux obligations propres aux bâtiments tertiaires et vise à éviter que des actions d'économie d'énergie ne conduisent à une réduction du recours aux énergies renouvelables ou à une augmentation des gaz à effet de serre.**

**Sur la proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

**I. La situation actuelle – Une obligation qui n'est générale que pour les bâtiments existant à la date de publication de la loi ELAN**

L'article L. 174-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) résulte de l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020, qui a abrogé l'article L. 111-10-3 du CCH qui avait été introduit par la loi Grenelle 2 et modifié par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et, enfin, par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « ELAN ».

Il fixe les objectifs et obligations en matière de rénovation énergétique des bâtiments tertiaires qui sont précisés par le décret « tertiaire » de juillet 2019<sup>1</sup>.

L'article L. 174-1 prévoit que des actions de réduction de la consommation d'énergie finale sont mises en œuvre dans les bâtiments, parties de bâtiments ou ensembles de bâtiments à usage tertiaire existant à la date de publication de la loi ELAN, c'est-à-dire le 23 novembre 2018. Ces actions doivent permettre la réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments concernés d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010, en cohérence avec la Stratégie nationale bas carbone (SNBC).

Toutefois, ces objectifs peuvent être modulés en fonction des contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales, d'un changement de l'activité exercée dans ces bâtiments ou du volume de cette activité et des coûts manifestement disproportionnés des actions par rapport aux avantages attendus en termes de consommation d'énergie finale.

Par ailleurs, la chaleur fatale, c'est-à-dire récupérée, autoconsommée et la consommation d'énergie liée à la recharge des véhicules électriques ou

<sup>1</sup> Décret en Conseil d'État n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

hybrides peuvent être respectivement déduite ou non décomptée de la consommation du bâtiment et aider à atteindre l'objectif.

Les propriétaires des bâtiments sont soumis à l'évaluation du respect de leurs obligations et doivent les annexer, à titre d'information, à un acte de vente ou à un bail.

Une plateforme informatique est mise en place depuis janvier 2020 pour permettre le recueil et la mise à disposition des données de consommation.

## **II. Le dispositif envisagé et les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – L'élargissement du champ d'application, l'interdiction de dégrader le recours aux énergies renouvelables et le bilan carbone et l'introduction d'une obligation d'information annuelle**

Cet article a été introduit à l'Assemblée nationale par un amendement en commission spéciale. Il introduit trois modifications.

Il élargit le champ d'application de l'article L. 174-1 du CCH aux bâtiments construits après la loi ELAN, la rédaction actuelle de l'article pouvant se lire comme limitant l'obligation aux bâtiments existant avant la publication de la loi ELAN, des progrès pouvant également être réalisés sur les bâtiments les plus récents.

L'article introduit ensuite une clause à « effet cliquet », c'est-à-dire visant à empêcher que les actions d'économie d'énergie ne conduisent à diminuer le recours aux énergies renouvelables ou à augmenter les émissions de gaz à effet de serre, par exemple en remplaçant des systèmes de chauffage vertueux comme des réseaux de chaleur urbains par des équipements ayant une part d'énergie renouvelable plus faible.

En dernier lieu, l'article précise le rythme annuel des remontées d'information en matière de consommation d'énergie.

## **III. La position de la commission – Une disposition cohérente avec la SNBC**

Cet article vise à s'assurer que l'ensemble des bâtiments tertiaires, y compris récemment construits s'inscrivent dans la dynamique d'atteinte des objectifs fixés par la SNBC à l'horizon 2050.

Il insère en outre, en plus de la dimension énergétique, la dimension climatique, en cohérence avec l'ensemble des dispositions du projet de loi.

Enfin, il précise dans la loi le rythme de suivi des progrès accomplis ce qui facilitera leur contrôle et l'atteinte des objectifs.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

Article 45 quinquies A (nouveau) (délégué)

**Élargissement des missions des offices publics de l'habitat (OPH)  
aux opérations de rénovation énergétique pour compte de tiers**

**Sur proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission a adopté cet article qui élargir les missions des offices publics de l'habitat (OPH) aux opérations de rénovation énergétique pour le compte de tiers.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

**Sur proposition de M. Yves Bouloux, la commission a adopté l'amendement COM-1231** visant à élargir les missions des offices publics de l'habitat (OPH) aux opérations de rénovation énergétique pour le compte de tiers.

Aujourd'hui, l'article L. 421-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit déjà une panoplie très large de missions des OPH pour le compte de tiers. « *Les offices publics de l'habitat peuvent, à titre subsidiaire, et en qualité de prestataires de services :*

*1° Pour le compte de l'État, des collectivités locales ou des établissements publics, réaliser et assurer l'entretien des constructions liées à l'habitat ;*

*2° Réaliser pour le compte d'autres organismes d'habitations à loyer modéré des prestations de services pour des missions entrant dans l'objet social de ces organismes ;*

*2° bis Dans le respect du dernier alinéa de l'article L. 411-2, le cas échéant par la création d'une filiale, réaliser pour le compte des collectivités territoriales ou de leurs groupements des études d'ingénierie urbaine ;*

*2° ter Réaliser, pour le compte de leur collectivité territoriale de rattachement, toute opération de construction ou d'aménagement relevant de la compétence de cette dernière ;*

*3° Être syndic de copropriété ou administrateur de biens d'immeubles bâtis, construits ou acquis soit par eux, soit par un autre organisme d'habitations à loyer modéré, une collectivité territoriale, une société d'économie mixte ou un organisme sans but lucratif, l'association mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation précitée ou une des sociétés civiles immobilières dont les parts sont détenues à au moins 99 % par cette association ;*

*4° Réaliser, pour le compte d'associations ou d'organismes œuvrant dans le domaine du logement, des prestations de services pour des opérations ou des actions de nature à favoriser l'insertion sociale des personnes ou la mixité urbaine et sociale des villes ;*

5° Avec l'accord du préfet et du maire de la commune d'implantation, gérer, en qualité d'administrateurs de biens, des logements situés dans des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement ou être syndics de ces copropriétés. [...] ;

6° Réaliser des hébergements de loisirs à vocation sociale, en assurant, le cas échéant, l'ensemble des tâches incombant au maître d'ouvrage. [...] ;

7° Réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement public de santé ;

8° Réaliser des travaux, acquérir, construire et gérer des immeubles à usage d'habitation au bénéfice des fonctionnaires de la police et de la gendarmerie nationales, des services départementaux d'incendie et de secours ou des services pénitentiaires, ainsi que les locaux accessoires à ces immeubles et les locaux nécessaires au fonctionnement des gendarmeries. »

Compte tenu des besoins très importants en matière de rénovation énergétique des patrimoines immobiliers publics et privés et de la nécessité de massifier la dynamique de rénovation, il apparaît nécessaire de raisonner à l'échelle d'un territoire.

En outre, cette massification repose sur l'existence d'opérateurs en mesure d'accompagner l'acte de rénovation du début jusqu'à la fin en passant par la recherche de financements. C'est cet accompagnateur « tiers de confiance » qui est mis en exergue, tant par le rapport de France Stratégie intitulé Accroître l'investissement dans la rénovation énergétique des logements du parc privé que par le rapport présenté par Olivier Sichel.

Les offices publics de l'habitat ont développé une expertise reconnue en matière de réhabilitation énergétique tant en matière d'ingénierie technique que sociale. Ils sont des interlocuteurs de confiance. Il est donc logique de leur confier cette mission supplémentaire.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**



*Article 45 quinquies B (nouveau) (délégué)*

**Possibilité pour les collectivités locales, les établissements publics et les membres des sociétés d'économie mixte de rattachement des offices publics de l'habitat (OPH) de leur confier la réalisation de travaux de réhabilitation, d'entretien et de rénovation énergétique**

Sur proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission a adopté cet article qui élargit les missions de réalisation de travaux de réhabilitation, d'entretien et de rénovation énergétique que peuvent confier les collectivités locales, les EPCI et les SEM aux offices publics de l'habitat (OPH).

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.

Sur proposition de M. Yves Bouloux, la commission a adopté l'amendement COM-1232 visant à élargir les missions des offices publics de l'habitat (OPH) aux travaux de réhabilitation, d'entretien et de rénovation notamment énergétique que leur confieraient leurs collectivités locales, EPCI ou SEM de rattachement.

Cet article vient compléter l'article L. 421-3 du code de la construction et de l'habitation qui rend déjà possible une panoplie très large de missions des OPH pour le compte de tiers.

Dans la loi ELAN, avait déjà été ajouté, à l'article L. 421-3 du CCH, le 2<sup>ter</sup> pour permettre aux collectivités de mandater leurs OPH rattachés à des opérations de construction ou d'aménagement relevant des compétences de ces collectivités.

Les collectivités sont également très demandeuses de pouvoir compter sur leur office public de l'habitat pour faire face aux besoins en matière de réhabilitation, d'entretien et de rénovation de leurs équipements immobiliers.

Cet article vient donc ajouter aux opérations déjà visées par le CCH, les travaux de réhabilitation, d'entretien et de rénovation notamment énergétique.

Il ajoute également aux bénéficiaires de ces prestations les établissements publics de coopération intercommunale et les membres des syndicats mixtes de rattachement des OPH.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.

*Article 45 quinquies (délégué)*

**Obligation d'élaboration par les collectivités territoriales d'une stratégie pluriannuelle de réduction de la consommation énergétique de leur patrimoine à usage tertiaire**

**Cet article vise à obliger les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants à se doter d'une stratégie pluriannuelle de réduction de la consommation énergétique de leurs bâtiments à usage tertiaire et d'en rendre compte annuellement lors de la présentation du rapport sur la situation en matière de développement durable.**

**Sur proposition du rapporteur Dominique Estrosi Sassone, la commission a adopté un amendement précisant que les dispositions de l'article entrent en vigueur à compter de 2024.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Des objectifs de réduction de la consommation énergétique finale des bâtiments à usage tertiaire déjà fixés et pris en compte par les collectivités territoriales**

Le parc immobilier tertiaire des collectivités territoriales représente environ 280 millions de mètres carrés, soit près de trois fois celui de l'État, évalué à environ 97 millions de mètres carrés, 191 000 bâtiments et 30 000 terrains. Le parc immobilier tertiaire, public comme privé, représente environ 17 % de la consommation d'énergie finale en France. Le parc immobilier tertiaire des collectivités représentant environ un tiers du parc immobilier tertiaire national, la réduction de sa consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre qui y sont associées est devenue un enjeu majeur.

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a renforcé les obligations applicables aux collectivités territoriales en matière de rénovation énergétique de leurs bâtiments, parties ou ensembles de bâtiments à usage tertiaire. En effet, l'article 175 de cette loi a modifié l'article L. 111-10-3 de l'actuel code de construction et de l'habitation (CCH) afin de fixer, premièrement, des objectifs à atteindre :

- une baisse de 40 % de la consommation d'énergie finale d'ici 2030 par rapport à 2010, puis de 50 % d'ici 2040 et de 60 % d'ici 2050 ;

- sinon, pour les bâtiments nouveaux, l'atteinte d'une consommation d'énergie finale fixée en valeur absolue.

L'atteinte de ces objectifs peut toutefois être modulée en fonction des éléments suivants :

- contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales relatives aux bâtiments concernés ;
- changement de l'activité exercée dans ces bâtiments ou du volume de cette activité ;
- coûts manifestement disproportionnés des actions par rapport aux avantages attendus en termes de consommation d'énergie finale.

L'obligation de réduction des consommations d'énergie repose sur les propriétaires ainsi que sur les preneurs à bail. Ces derniers définissent ensemble les moyens de respecter cette obligation. L'évaluation du respect de cette obligation est annexée à l'acte de vente ou au contrat de bail, à titre d'information.

Conformément aux dispositions de l'article 175 de la loi ELAN, un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de l'obligation de réduction de la consommation énergétique des bâtiments à usage tertiaire. Le décret du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire détermine notamment :

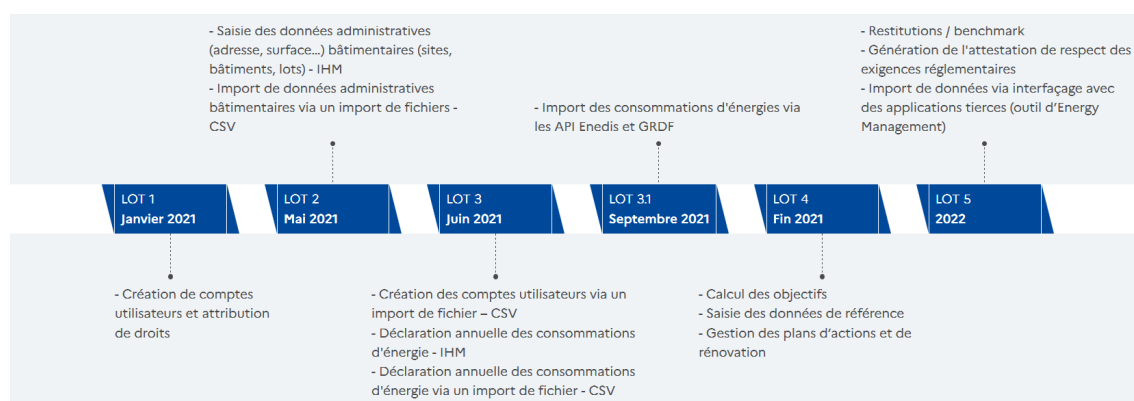
- les catégories de bâtiments soumis à ces obligations, en fonction de leur surface et du type d'activité qui y est exercée à titre principal ;
- les conditions de détermination des objectifs de réduction de consommation énergétique ;
- les conditions d'application des critères de modulation de ces objectifs ;
- les modalités de mise en place d'une plateforme informatique permettant la transmission, la mise à disposition et le suivi des données de consommation énergétique des bâtiments à usage tertiaire ;
- les modalités d'évaluation et de constat du respect de l'obligation de réduction des consommations d'énergie finale ;
- les modalités d'affichage de la consommation d'énergie finale et des objectifs à atteindre dans les bâtiments concernés ;
- les modalités de mise en œuvre d'une procédure de sanction administrative en cas de non-respect des obligations.

En pratique, la mise en place de la plateforme informatique mentionnée ci-dessus est particulièrement attendue par les collectivités territoriales et les professionnels du secteur, notamment parce qu'elle devrait permettre le suivi de l'évolution de la consommation d'énergie finale des bâtiments à usage tertiaire. Cette plateforme informatique, intitulée

OPERAT, est gérée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et est conçue comme un outil d'accompagnement de la transition énergétique. Les modalités de fonctionnement de cette plateforme sont précisées aux articles R. 131-41, R. 131-41-1 et R. 131-41-2 de l'actuel CCH.

Selon le calendrier prévisionnel de déploiement de l'Ademe, cette plateforme sera opérationnelle au mieux en 2022, sachant que les premières données sont transmises depuis 2021.

### Planning prévisionnel de déploiement



Source : Ademe

## II. Le dispositif envisagé - Inclure, lors de l'élaboration et de la présentation annuelle du rapport sur la situation en matière de développement durable, les actions mises en œuvre pour réduire la consommation énergétique des bâtiments à usage tertiaire

L'article 45 *quinquies* modifie premièrement l'article L. 2311-1-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) afin que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) de plus de 50 000 habitants se dotent d'une stratégie pluriannuelle de réduction de la consommation énergétique de leurs bâtiments à usage tertiaire puis que les maires et présidents d'intercommunalités rendent compte annuellement des actions mises en œuvre lors de la présentation du rapport sur la situation en matière de développement durable.

Le rapport sur la situation en matière de développement durable a été instauré par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Le contenu et les modalités de présentation de ce rapport sont précisés par le décret du 17 juin 2011. Ainsi, ce rapport, qui concerne les communes, départements, régions et EPCI de plus de 50 000 habitants, doit contenir le bilan des actions conduites au titre de la gestion du patrimoine, du fonctionnement et des activités internes de la collectivité, ainsi que le bilan des politiques publiques, orientations et programmes mis en œuvre sur son territoire. Le rapport sur la situation en matière de développement

durable est présenté chaque année à l'assemblée délibérante avant les débats relatifs à l'élaboration du budget.

L'article 45 *quinquies* modifie deuxièmement les articles L. 3311-2 et L. 4310-1 du CGCT afin que les départements et les régions se dotent également d'une stratégie pluriannuelle de réduction de la consommation énergétique de leurs bâtiments à usage tertiaire puis que les présidents de conseils départementaux et régionaux rendent compte annuellement des actions mises en œuvre lors de la présentation du rapport sur la situation en matière de développement durable.

Par conséquent, l'ensemble des dispositions de l'article 45 *quinquies* visent à enrichir le contenu du rapport annuel sur la situation en matière de développement durable des actions mises en œuvre par les collectivités en matière de réduction de la consommation énergétique de leurs bâtiments à usage tertiaire.

### **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un article additionnel largement soutenu par la majorité**

L'article 45 *quinquies* est un article additionnel au projet de loi initial introduit par l'amendement n° 7223 présenté par Vincent Thiébaud (LREM - Bas-Rhin) et adopté en séance publique avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement.

Lors des débats en séance publique, l'exigence d'exemplarité des collectivités territoriales en matière de réduction de la consommation énergétique des bâtiments à usage tertiaire et de lutte contre le dérèglement climatique a été mise en évidence. Ainsi, selon l'exposé des motifs de l'amendement, ce nouveau dispositif est introduit « *dans un souci d'exemplarité et de transparence démocratique, de rendre compte annuellement de son avancement à travers le rapport annuel de développement durable* ».

### **IV. La position de la commission - Un objectif déjà pris en compte par les collectivités territoriales et dont la réalisation dépend aussi de la disponibilité des outils informatiques de suivi mis à disposition des collectivités**

Premièrement, la commission souligne que l'objectif de réduction de la consommation énergétique finale des bâtiments à usage tertiaire est déjà bien intégré par les collectivités territoriales, en particulier les plus importantes.

Deuxièmement, la commission est consciente que les actions mises en œuvre par les collectivités territoriales en la matière sont facilitées par la mise à disposition des outils informatiques de suivi prévus par le décret 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

Actuellement, ces outils sont développés par l'Ademe dans le cadre du déploiement de la plateforme OPERAT. Or, l'association des maires de France (AMF) a indiqué au rapporteur que ces outils ne seront pas finalisés avant 2024.

Par conséquent, **la commission a adopté l'amendement COM-270 de Mme Estrosi Sassone** visant à préciser que les dispositions de l'article 45 *quinquies* entrent en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, ce qui permet de prendre en compte le délai nécessaire à la finalisation des outils informatiques de suivi par l'Ademe et sur lesquels les collectivités territoriales peuvent s'appuyer afin de renforcer leurs actions de réduction de la consommation d'énergie finale de leurs bâtiments à usage tertiaire.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

## CHAPITRE II

### Diminuer la consommation d'énergie

*Article 46 (non modifié) (avis)*

**Interdiction de l'utilisation, sur le domaine public, de systèmes de chauffage fonctionnant en extérieur ainsi que les titres d'occupation du domaine public en cas de non-respect de cette interdiction.**

Cet article vise à interdire l'utilisation sur le domaine public de systèmes de chauffages fonctionnant en extérieur ainsi que les titres d'occupation du domaine public en cas de non-respect de cette interdiction.

**Sur la proposition du rapporteur Daniel Gremillet, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

Institué par le projet de loi initial et réécrit en commission, avec un amendement du rapporteur Mickaël Nogal, ayant reçu l'avis favorable de la commission, **l'article interdit l'utilisation sur le domaine public de systèmes de chauffage fonctionnant en extérieur et, par voie de conséquence, la délivrance de titre d'occupation du domaine public en cas de non-respect de cette interdiction.**

Il est prévu que ces interdictions entrent en vigueur au 31 mars 2022, selon des modalités d'application prévues par décret.

**Le rapporteur observe que le dispositif soulève plusieurs enjeux :**

**- son champ est particulièrement large puisqu'il s'applique à l'ensemble des titres d'occupation du domaine public**, contractuels comme unilatéraux, sans distinction en fonction de leur usage, **et des systèmes de chauffages fonctionnant en extérieur**, renouvelable comme fossile, sans distinction en fonction de leur puissance ;

**- son application n'est assortie d'aucune modalité spécifique**, de sorte qu'il entraînera, dès le 31 mars 2022, **la caducité des titres d'occupation du domaine public précités**, ce qui pourrait poser des difficultés pratiques pour les collectivités territoriales susceptibles d'octroyer les titres et les entreprises en bénéficiant ;

**- sa vérification pourrait s'avérer difficile en pratique**, en particulier pour les collectivités territoriales, **car la délivrance du titre d'occupation du domaine public devrait respecter l'obligation de non-interdiction de**

**systemes de chauffages fonctionnant en extérieur**, qu'il pourrait être difficile de démontrer avant sa délivrance et facile à contourner après celle-ci obtenue.

**Bien que la rédaction de cet article soit perfectible, le rapporteur ne voit pas d'opposition à son adoption sur le principe.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**



*Article 46 bis A (nouveau) (délégué)*

**Ajustement des modalités de mise en œuvre  
des réseaux intérieurs des bâtiments (RIB)**

Introduit par un amendement de la sénatrice Patricia Demas, cet article vise à ajuster les modalités de mise en œuvre des réseaux intérieurs des bâtiments (RIB).

**Sur la proposition du rapporteur Daniel Gremillet, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

Introduits par la loi « Hydrocarbures » du 30 décembre 2017<sup>1</sup> et codifiés aux articles L. 345-1 et suivants du code de l'énergie, les réseaux intérieurs des bâtiments (RIB) consistent en des installations d'électricité à haute ou basse tension ne se situant pas sur le réseau public de distribution d'électricité.

L'article L. 345-2 du même code prévoit que peuvent être qualifiées de RIB les installations électriques alimentant :

- un ou plusieurs logements ;
- plusieurs bâtiments non contigus ou parties distinctes non contiguës d'un même bâtiment ;
- un bâtiment appartenant à plusieurs propriétaires.

Quant aux articles L. 345-3 et L. 345-4 du même code, ils précisent que la mise en œuvre des RIB ne peut pas faire obstacle, respectivement, à l'exercice, par un consommateur, des droits relatifs au libre choix de son fournisseur et à celui, par le producteur, du bénéfice de l'obligation d'achat, du complément de rémunération, des garanties d'origine ou du droit de revente à des tiers.

**La commission a adopté un amendement (COM-427 rect), présenté par la sénatrice Patricia Demas, étendant le dispositif à « *plusieurs bâtiments ou parties distinctes d'un même bâtiment construits sur des parcelles cadastrales non contiguës* ».**

Ce faisant, l'article complète les dispositions du volet « *Se loger* » tendant à « *diminuer la consommation d'énergie* ».

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement (article 16).

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

*Article 46 bis B (nouveau) (délégué)*

**Ajustement des modalités de mise en œuvre  
des réseaux intérieurs des bâtiments (RIB)**

Introduit par un amendement de la sénatrice Patricia Demas, cet article vise, tout comme l'article précédent, à ajuster les modalités de mise en œuvre des réseaux intérieurs des bâtiments (RIB).

**Sur la proposition du rapporteur Daniel Gremillet, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

Tout comme l'article précédent, l'article 46 *bis* B prévoit l'extension du dispositif des réseaux intérieurs des bâtiments (RIB).

**Il résulte d'un amendement (COM-428 rect.) déposé par la sénatrice Patricia Demas, consistant à appliquer le dispositif à « *plusieurs bâtiments ou parties distinctes d'un même bâtiment construits sur des parcelles cadastrales non contiguës* ».**

Il s'inscrit parmi les dispositions du volet « *Se loger* » tendant à « *diminuer la consommation d'énergie* ».

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

*Article 46 bis (délégué)*

**Renforcement des moyens en faveur de la lutte  
contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E)**

Cet article vise à renforcer les moyens en faveur de la lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E).

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté 2 amendements visant à encadrer les dispositions proposées :**

**- d'une part, il permet de consolider les échanges d'information**, en prévoyant l'accord des maires et en visant précisément les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), les Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ou les Directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS-PP) (DREETS/DDETS/DDETS-PP) ;

**- d'autre part, il encadre l'habilitation à légiférer par ordonnance**, en réduisant les délais d'élaboration (de 12 à 6 mois) et de dépôt (de 6 à 3 mois), en spécifiant les articles du code de l'énergie modifiés (chapitre II du titre II du livre II du code de l'énergie) et en précisant son objet (la lutte contre les cas de fraudes présentant une gravité particulière).

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Un cadre de lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E) renforcé par la loi « Énergie-Climat » mais achoppant sur un avis récent du Conseil d'État.**

**A.** La loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019<sup>1</sup>, a renforcé l'organisation des services de l'État dans la lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E) : en effet, l'un des apports de ce texte, activement soutenu par la commission des affaires économiques du Sénat, était de comporter un « Chapitre IV » relatif à la « Lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie » (articles 36 à 38).

**B.** Depuis lors, l'article L. 222-9 du code de l'énergie dispose que des fonctionnaires et agents des services de l'État, désignés à cet effet par le ministre de l'énergie, sont « habilités à rechercher et à constater les manquements et infractions au présent titre et aux textes pris pour son application ».

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 36).

Cet article précise en outre que faire obstacle à l'exercice des fonctions ainsi confiés à ces fonctionnaires et agents est puni d'une peine de 6 mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende<sup>1</sup>.

**C.** Dans le même esprit, l'article L. 222-10 du même code prévoit :

- d'une part, **l'échange**, spontanément ou sur demande, **entre les fonctionnaires et agents précités et les services de l'État chargés des impôts, des douanes et droits indirects et de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes**, de tous documents et renseignements détenus ou recueillis dans le cadre de leurs missions respectives<sup>2</sup> ;

- d'autre part, **la communication**, par les fonctionnaires et agents précités **aux organismes délivrant une certification, une qualification, un label ou tout signe de qualité, des éléments recueillis à l'occasion de leurs contrôles et susceptibles de constituer des non-conformités manifestes** aux règles de certification, de qualification ou de labellisation relevant de ces organismes<sup>3</sup>.

Preuve de la vivacité des contacts administratifs noués dans le cadre de la lutte contre la fraude aux C2E, l'objet de l'amendement, déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale<sup>4</sup>, fait état de « *près de 400 droits de communication ou réquisitions ont été adressées au PNCEE par ces administrations partenaires depuis 2017, dont plus de la moitié en provenance des services fiscaux* ».

**D.** Tout récemment, **la faculté pour le ministre chargé de l'énergie d'annuler des C2E obtenus de manière frauduleuse a été précisée par le Conseil d'État**, dans un avis rendu le 24 février 2021<sup>5</sup>, en réponse à une question de droit transmise par le Tribunal administratif de Dijon.

À cette occasion, il a rappelé que « *lorsque le ministre chargé de l'énergie établit que des certificats d'économies d'énergie ont été obtenus de manière frauduleuse par leur premier détenteur, il peut prononcer à l'encontre de celui-ci, dans les conditions et selon la procédure prévues au code de l'énergie, les sanctions mentionnées à l'article L. 222-2 de ce code et notamment, en application du 3° de cet article, l'annulation des certificats d'économie d'énergie qu'il détient, pour un volume égal à celui concerné par la fraude* ».

En revanche, le Conseil d'État a indiqué que « *ces dispositions particulières font obstacle à ce que le ministre puisse, indépendamment de leur mise en œuvre, prononcer le retrait de la décision d'octroi des certificats sur le fondement des dispositions générales de l'article L. 241-2 du code des relations entre le public et*

---

<sup>1</sup> Des sanctions pénales sont également prévues pour les personnes morales.

<sup>2</sup> Ces informations ainsi obtenues ont la même valeur que les données détenues en propre.

<sup>3</sup> Ces organismes sont tenus d'examiner sans délai les éléments signalés et de mener le cas échéant des investigations complémentaires pouvant conduire à la suspension ou au retrait de la certification, de la qualification, du label ou du signe de qualité délivré.

<sup>4</sup> Consultable ci-après : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3995/AN/5351.pdf>

<sup>5</sup> Conseil d'État, n° 447326, 9ème - 10ème chambres réunies, 24 février 2021.

*l'administration citées au point 3 et à ce qu'il procède à l'annulation de ces certificats en conséquence de ce retrait ».*

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Le renforcement de l'échange d'informations entre les administrations et une habilitation à légiférer par ordonnance pour tirer les conséquences de l'avis du Conseil d'État**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du rapporteur Mickaël Nogal, un amendement du Gouvernement visant à renforcer la lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E).

Tout d'abord, l'article (I) complète les services de l'État pouvant échanger des informations avec les fonctionnaires et agents de l'État habilités à rechercher et à constater les manquements au titre du code de l'énergie.

Il modifie les pouvoirs des agents du Pôle national des certificats d'économie (PNCEE), en charge de délivrer les CEE et de les contrôler.

En l'état actuel du droit, seuls sont visés « *les services de l'État chargés des impôts, des douanes et droits indirects et de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ».

Ce sont donc la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF), la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et les services fiscaux qui interviennent actuellement.

L'article étendrait les services de l'État à ceux en charge « *des entreprises, du travail et de l'emploi, de la lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que les fonctionnaires et agents de la police nationale, de la police municipale et de la gendarmerie nationale, les organismes en charge du recouvrement du régime général de la sécurité sociale, et l'agence mentionnée à l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation* ».

Ce seraient donc la Direction générale du travail (Travail), le dispositif, le dispositif Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), les polices nationale et municipale, la gendarmerie nationale, les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) qui interviendraient en sus.

Plus encore, l'article (II) habilite le Gouvernement, dans un délai de 12 mois à compter de la promulgation de la loi, à prendre par voie d'ordonnance « *toutes mesures relevant du domaine de la loi afin de prévenir, limiter ou faire cesser l'obtention, le maintien ou la circulation de certificats d'économies d'énergie obtenues de manière frauduleuse, notamment lorsqu'ils sont cédés à des tiers* ».

Un projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de 6 mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Selon l'objet de l'amendement présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, l'enjeu de l'habilitation est de répondre aux difficultés de droit soulevées dans l'avis précité du Conseil d'Etat.

C'est pourquoi le Gouvernement rappelle que *« saisi pour avis par le tribunal administratif de Dijon, le Conseil d'État a considéré qu'en l'absence de toute disposition du code de l'énergie l'y habilitant, le ministre chargé de l'énergie ne peut, dans l'hypothèse où des certificats d'économies d'énergie acquis de manière frauduleuse par leur premier détenteur ont été cédés à un tiers, faire procéder à l'annulation des certificats litigieux dans le compte du nouveau détenteur »*.

Dans ce contexte il ajoute que *« l'amendement proposé vise à tenir compte de cet avis en habilitant le gouvernement à prendre par ordonnance toute disposition permettant de prévenir, limiter ou faire cesser l'obtention, le maintien ou la circulation de certificats obtenus de manière frauduleuse. »*

### **III. La position de la commission – Des dispositions utiles nécessitant toutefois d'être recalibrées dans un souci de sécurité juridique**

**A.** S'agissant de la première disposition, le rapporteur relève qu'elle peut poser deux difficultés.

**La première se pose au regard de la libre administration des collectivités territoriales**, puisqu'elle prévoirait un échange de données entre le PNCEE et les fonctionnaires en charge de la police municipale.

Or, ainsi qu'en dispose l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), *« le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs »*.

En outre, le titre 1<sup>er</sup> du livre V du code de la sécurité intérieure précise les conditions dans lesquelles les agents de police municipale exercent leurs missions, notamment le fait que :

- le maire, dans une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État, donne son accord sur la mise à disposition des agents de police municipale (articles L. 512-5 et L. 512-6) ;

- le maire puisse les affecter à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle ou à des missions de maintien du bon ordre des transports publics de voyageurs (article L. 511-1).

Le Gouvernement a précisé au rapporteur que des « échanges » n'avaient pas eu lieu *« avec les collectivités territoriales »*.

---

<sup>1</sup> Consultable ci-après : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3995/AN/5351.pdf>

Dans le même ordre d'idées, **cette disposition pourrait poser une difficulté similaire pour les organismes de sécurité sociale.**

Tout d'abord, elle peut également poser, pour les mêmes raisons, une difficulté au regard de l'autonomie de gestion des URSSAF : en effet, l'article L. 213-2 du code de la sécurité sociale dispose que « *chaque union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales est administrée par un conseil d'administration de vingt membres* ».

En outre, alors que l'objet de l'amendement évoque bien les « URSSAF », le dispositif vise « *les organismes chargés du recouvrement du régime général de la sécurité sociale* », ce qui englobe également l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Le Gouvernement a indiqué au rapporteur qu'il souhaitait « *désigner uniquement l'URSSAF* ».

**Enfin, sur le simple plan rédactionnel, la référence aux services de l'État « des entreprises, du travail et de l'emploi » n'est pas claire.**

Ainsi, si l'objet de l'amendement est bien de viser la Direction générale du travail « *et son réseau déconcentré associé* », il serait nécessaire de viser les « *Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités* » (DREETS) ou les « *Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités* » (DDETS) et les « *Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités et de la protection des populations* » (DDETS-PP).

Le Gouvernement a confirmé au rapporteur l'intérêt de « *viser le réseau des DREETS/DDETS/DDETS-PP* ».

**B. Pour ce qui concerne la seconde disposition, le rapporteur fait observer plusieurs points.**

Tout d'abord, **l'habilitation proposée est très peu précise :**

- son objet est très large puisqu'il vise à « *prévenir, limiter ou faire cesser l'obtention, le maintien ou la circulation de certificats d'économies d'énergie obtenus de manière frauduleuse, notamment lorsqu'ils ont été cédés à des tiers* » ;
- son champ l'est tout autant, aucun code n'étant cité, comme c'est l'usage, une mention renvoyant à « *toute mesure relevant du domaine de la loi* ».

Interrogé sur ces points, le Gouvernement a précisé qu'il souhaitait modifier « *la partie du code de l'énergie relative aux CEE et à leur contrôle* » notamment pour « *demander aux acheteurs de CEE de détecter les fraudes majeures potentielles relatives aux CEE et de donner au PCEE le droit de retirer les CEE frauduleux sur le compte du détenteur s'il n'a pas mis en place les contrôles suffisants* ».



Plus encore, **l'habilitation demandée est longue puisqu'il est prévu « un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi », qui courrait donc bien au-delà de la fin du quinquennat.**

Sollicité sur ce sujet, le Gouvernement a indiqué que « *le délai d'élaboration serait plus court* ».

Enfin, **on comprend mal ce qui pousse le Gouvernement à demander une habilitation à légiférer par ordonnance**, car les conséquences de l'avis du Conseil d'État pourraient être tirées directement dans la loi.

Le Gouvernement a précisé au rapporteur que l'enjeu était aussi de renforcer les « *pénalités financières* » et les « *contrôles* » des « *chantiers* » ou « *téléphoniques* ».

**C.** Dans ce contexte, **le rapporteur a présenté 2 amendements (COM-260 et COM-261), visant à encadrer les dispositions proposées :**

**- d'une part, il permet de consolider les échanges d'information**, en prévoyant l'accord des maires et en visant précisément les URSSAF et les DREETS, DDETS ou DDETS-PP ;

**- d'autre part, il encadre l'habilitation à légiférer par ordonnance**, en réduisant les délais d'élaboration (de 12 à 6 mois) et de dépôt (de 6 à 3 mois), en spécifiant les articles du code de l'énergie modifiés (chapitre II du titre II du livre II du code de l'énergie), en précisant son objet (la lutte contre les cas de fraudes présentant une gravité particulière).

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 46 ter A (nouveau) (délégué)*

**Dématérialisation de la transmission des pièces constitutives  
d'une demande de certificats d'économies d'énergie (C2E)**

Introduit par un amendement du sénateur Michel Canévet, sous-amendé par le rapporteur Daniel Gremillet, l'article vise à permettre la transmission dématérialisée des pièces constitutives d'une demande de certificats d'économies d'énergie (C2E).

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

Introduits par la loi « Pope » du 13 juillet 2005<sup>1</sup> et codifiés à l'article L. 221-1 du code de l'énergie et suivants, **les certificats d'économie d'énergie (C2E)** sont délivrés à des personnes éligibles<sup>2</sup>, en contrepartie de la réalisation d'opérations d'économies d'énergie auprès des particuliers ou d'entreprises.

S'il existe un registre national en ligne - la plateforme EMMY -, la transmission des pièces constitutives d'une demande de C2E au Pôle national de contrôle des certificats d'économie d'énergie (PNCEE) pourrait être davantage dématérialisée.

**C'est pourquoi la commission a adopté un amendement (COM-1016) présenté par le sénateur Michel Canévet, sous-amendé (COM-1922) par le rapporteur Daniel Gremillet<sup>3</sup>, visant à prévoir la transmission de ces pièces par le biais de tout support durable.**

Il complète parmi les dispositions du volet « *Se loger* » visant à « *diminuer la consommation d'énergie* ».

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

<sup>1</sup> Loi n° 2005-781 de programmation fixant les orientations de la politique énergétique » (article 14).

<sup>2</sup> Personnes morales qui mettent à la consommation des carburants automobiles ou du fioul domestique et dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'État et celles qui vendent de l'électricité, du gaz, de la chaleur ou du froid aux consommateurs finals et dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'État ; collectivités territoriales, groupements et sociétés d'économie mixte ; Agence nationale de l'habitat (ANAH) ; organismes d'habitation à loyer modéré (HLM).

<sup>3</sup> Appliquant cette modalité de transmission de transmission dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi.

*Article 46 ter (délégué)*

**Réglementation des appareils de chauffage,  
en particulier ceux fonctionnant au bois,  
dans le cadre des plans de protection de l'atmosphère (PPA)**

Cet article vise la réglementation des appareils de chauffage, en particulier ceux fonctionnant au bois, dans le cadre des plans de protection de l'atmosphère (PPA).

**La commission a adopté un amendement proposé par le rapporteur Daniel Gremillet visant à :**

- **fixer l'année de référence des émissions à 2015 ;**
- **prévoir la consultation des conseils municipaux ;**
- **procéder à plusieurs ajustements rédactionnels.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Une réglementation des équipements de chauffage déjà bien établie en application des plans de protection de l'atmosphère (PPA)**

A. Depuis la loi de « Transition énergétique » du 17 août 2015<sup>1</sup>, l'article L. 222-4 du code de l'environnement dispose que, dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants où les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, **le préfet élabore un plan de protection de l'atmosphère (PPA).**

B. L'article L. 222-6 du même code précise que le représentant de l'État dans le département peut interdire l'utilisation des appareils de chauffage contribuant fortement aux émissions de polluants atmosphériques.

**II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Le renforcement de la réglementation des équipements de chauffage prévue dans les PPA, en particulier des émissions de ceux fonctionnant au bois**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le député Jean-Louis Fugit, avec l'avis favorable du rapporteur Mickaël Nogal et un sous-amendement adopté par le Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Article 66).

En premier lieu, **l'amendement tend à consolider l'interdiction prévue à l'article L. 222-6 du code de l'environnement sur deux points.**

D'une part, il prévoit que, dans le cadre des plans de protection de l'atmosphère (PPA), le représentant de l'État dans le département peut interdire :

- l'« installation » des appareils de chauffage, en plus de leur « utilisation » ;

- les appareils de chauffage « de moindre performance énergétique » en plus de ceux « contribuant fortement aux émissions de polluants atmosphériques ».

D'autre part, ils dispose que les autorités compétentes en matière de police communiquent chaque année au représentant de l'État dans le département toute information utile sur les actions engagées contribuant à l'amélioration de la qualité de l'air ainsi que « l'utilisation des combustibles contribuant fortement aux émissions de polluants atmosphériques », précisant « qu'à ce titre, le représentant de l'État dans le département peut demander l'établissement et la conservation d'un certificat de conformité, établi par un professionnel, attestant du respect de ces prescriptions ».

En second lieu, **l'amendement complète cette interdiction, en créant un article L. 222-6-1 dans le code de l'environnement.**

Ce nouvel article prévoit, qu'avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023, le représentant de l'État dans le département, après avis des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), « prend les dispositions nécessaires pour améliorer la performance énergétique du parc d'appareils de chauffage au bois et atteindre une réduction de 50 % [des] émissions de particules fines PM2.5 issues du chauffage au bois à l'horizon 2030 par rapport à la référence 2020 ».

**III. La position de la commission - Une disposition utile, nécessitant cependant d'être modifiée dans un double souci de sécurité juridique et d'équité économique**

**A. Le rapporteur relève le dispositif ne serait pas d'une grande plus-value par rapport au droit existant.**

En effet, l'article L. 222-6 du code de l'environnement dispose déjà que « pour atteindre les objectifs définis par le plan de protection de l'atmosphère, les autorités compétentes en matière de police arrêtent les mesures préventives, d'application temporaire ou permanente, destinées à réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique » et que « dans le cadre d'un plan de protection de l'atmosphère, le représentant de l'État dans le département peut interdire l'utilisation des appareils de chauffage contribuant fortement aux émissions de polluants atmosphériques ».

**B. Il observe que le dispositif ne viserait que l'amélioration de la performance énergétique des appareils de chauffage au bois, ce qui soulève plusieurs difficultés.**

Tout d'abord, si le bois-énergie représente 114 térawattheures (TWh), soit 35,8 % de la production d'énergies renouvelables<sup>1</sup>, **ses émissions de gaz à effet de serre (GES) doivent être mises en perspective avec celles issues du gaz naturel, du fioul ou même de l'électricité.**

Plus encore, **les appareils de chauffage se sont beaucoup renouvelés ces dernières années**, près de 40 % du parc domestique (foyers ouverts, foyers fermés, inserts, poêles et chaudières à bûches et granulés utilisés par les particuliers) ayant moins de 5 ans<sup>2</sup>.

De surcroît, **le chauffage au bois est aujourd'hui largement promu :**

- l'article L. 100-2 (10°) du code de l'énergie vise à « *valoriser la biomasse à des fins de matériaux et de production d'énergie* » ;

- la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe un objectif de 145 TWh en 2023 et entre 157 et 159 TWh en 2028 pour la chaleur issue de la biomasse<sup>3</sup> ;

- la réglementation environnementale 2020 (RE2020) promeut le recours à la biomasse : selon une étude commandée par le Sénat dans un récent rapport d'information<sup>4</sup>, elle devrait générer 145 millions d'euros de chiffres d'affaires et 313 équivalents temps plein d'ici 2024 pour cette filière.

Enfin, **pour le Syndicat des énergies renouvelables (SER)**, qui représente notamment les acteurs de la filière bois-énergie, **l'année 2020 est trop atypique**, compte tenu de la crise de la Covid-19, **pour pouvoir servir de point de comparaison s'agissant du niveau des émissions.**

**C.** Outre ces réserves sur le fond, **le rapporteur constate que le dispositif pose également des difficultés sur le plan formel :**

- tout d'abord, certaines dispositions relèvent plutôt de la matière réglementaire, à commencer par la référence aux « *particules fines PM2.5* » ;

- en outre, l'insertion du 3° du I est manifestement erronée puisque le troisième alinéa de l'article L. 222-6 du code de l'environnement visé ne comprend pas le mot : « *qualité* » ;

- il n'est par ailleurs pas précisé à qui incomberait l'obligation de production de l'attestation, ni quand elle devrait intervenir ;

---

<sup>1</sup> Ministère de la transition écologique, *Chiffres clés des énergies renouvelables – Édition 2020*, p. 7.

<sup>2</sup> *Les avis de l'Agence de la maîtrise de l'énergie et de l'environnement (ADEME), Le chauffage domestique du bois*, mai 2019, p. 4.

<sup>3</sup> Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie (article 4).

<sup>4</sup> *Rapport d'information de M. Daniel Gremillet, fait au nom de la commission des affaires économiques, L'impact économique de la réglementation environnementale 2020 (RE2020) : aider les ménages et les entreprises à renforcer l'efficacité énergétique des logements neufs*, n° 434 (2020-2021) - 10 mars 2021, p. 7.

- il n'est enfin pas prévu la consultation des conseils municipaux des communes intéressées, comme elle existe pourtant au stade de l'élaboration des PPA à l'article L. 222-4 du code de l'environnement.

Interrogé sur ces points par le rapporteur, le Gouvernement a confirmé la difficulté d'insertion ; il a ajouté qu'il existait d'ores et déjà des références aux émissions de polluants dans le code de l'environnement - à l'instar du biométhane à l'article L. 222-9 du code de l'environnement - et que les modalités de réalisation de la certification seraient définies par décret - en l'espèce par celui prévu à l'article L. 222-7 du code de l'environnement.

**D. En définitive, le rapporteur a proposé un amendement (COM-262) visant à :**

- **fixer l'année de référence des émissions à 2015, plutôt que 2020 ;**
- **prévoir la consultation des conseils municipaux, en plus EPCI ;**
- **procéder à plusieurs ajustements rédactionnels.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 46 quater (délégué)*

**Interdiction de l'octroi d'un soutien financier d'ordre public  
aux opérations d'économies d'énergie conduisant à une hausse des  
émissions de gaz à effet de serre (GES) sous l'effet direct de cette opération**

Cet article pose le principe de l'interdiction du financement des opérations d'économies d'énergie conduisant à une hausse des émissions de gaz à effet de serre (GES) sous l'effet direct de cette opération.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a souhaité ajuster le dispositif proposé en :**

**- le codifiant parmi les dispositions relatives à « la performance énergétique » prévues par le code de l'énergie, pour en sanctuariser l'assise législative ;**

**- l'appliquant à MaPrimeRénov' et aux aides délivrées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), ce qui semble correspondre à l'intention indiquée par le Gouvernement ;**

**- réservant le cas du raccordement de bâtiments individuels ou collectifs à des réseaux de chaleur ou de froid, afin de ne pas pénaliser l'effort de décarbonation engagé par les collectivités territoriales ;**

**- prévoyant son application au 1<sup>er</sup> janvier 2022, de manière à éviter tout effet rétroactif sur les aides des particuliers ou des professionnels.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Une interdiction du financement des certificats d'économies d'énergie (C2E) conduisant à une hausse des émissions de gaz à effet de serre (GES)**

Depuis la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019<sup>1</sup>, l'article L. 221-7-1 du code de l'énergie dispose que « les opérations d'économies d'énergie qui conduisent à une hausse des émissions de gaz à effet de serre ne donnent pas lieu à la délivrance de certificats d'économies d'énergie ».

De plus, l'article L. 221-8 du même code prévoit que le nombre d'unité de compte, exprimée en kilo-wattheure d'énergie finale économisée, peut être « pondéré en fonction [...] des émissions de gaz à effet de serre évitées ».

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 38).

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - L'extension de l'interdiction précitée à l'ensemble des opérations d'économies d'énergie**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par le député Romain Grau, sous-amendé par le Gouvernement, ayant reçu l'avis favorable du rapporteur Mickaël Nogal.

Cet amendement dispose qu'« aucune opération d'économies d'énergie conduisant à une hausse des émissions de gaz à effet de serre sous l'effet direct de cette opération ne peut bénéficier d'un soutien financier d'ordre public ».

## **III. La position de la commission - Un dispositif utile, dont les effets de bord, notamment pour les réseaux de chaleur, doivent toutefois être limités**

**A.** Le rapporteur relève que le dispositif est difficile à appréhender car la notion d'« opération d'économies d'énergie » est assez mal définie.

On peut penser que le dispositif fait référence aux C2E car les obligés sont soumis à des « obligations d'économies d'énergie », dont ils peuvent se délivrer, soit en acquérant des C2E provenant d'« opérations » réalisées au bénéfice de ces ménages, soit en les déléguant pour tout ou partie à un tiers, soit en contribuant à des programmes de réduction de la consommation énergétique des ménages les plus défavorisés (articles L. 221-1 et L. 221-2 du code de l'énergie).

Le code de l'énergie fait d'ailleurs référence aux modalités de définition (L. 221-3) ou de contrôle (L. 221-9) de ces « opérations ».

Si le dispositif renvoie à cette notion, il présente peu d'intérêt puisque l'article L. 221-7-1 du code de l'énergie dispose déjà que « les opérations d'économies d'énergie qui conduisent à une hausse des émissions de gaz à effet de serre ne donnent pas lieu à la délivrance de certificats d'économies d'énergie ».

À l'inverse, le champ du dispositif est nettement plus large s'il englobe d'autres notions juridiques connexes, notamment :

- les « opérations de réduction de la consommation énergétique des ménages les plus défavorisés », les « programmes d'information, de formation ou d'innovation favorisant les économies d'énergie ou portant sur la logistique et la mobilité économes en énergies fossiles », le « fonds de garantie pour la rénovation énergétique », les « programmes d'optimisation logistique dans le transport de marchandises de la part des chargeurs », les « programmes de rénovation des bâtiments au bénéfice des collectivités territoriales » et les « actions d'économies d'énergie réalisées dans les installations classées pour la protection de l'environnement » (article L. 221-7 du code de l'énergie) ;



- les « *actions relatives aux économies d'énergie des consommateurs finals de gaz ou d'électricité basse tension* » (article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales) ;

- les « *travaux d'économies d'énergie* » (articles R. 138-1, 138-2 et 138-3 du code de la construction et de l'habitation).

Il l'est d'autant plus s'il renvoie, en définitive, à tout « geste » visant à réduire la consommation d'énergie et susceptible de donner lieu à une aide fiscale ou budgétaire.

Sollicité sur ce point par le rapporteur, le Gouvernement a précisé qu'« *il n'y a pas de lien avec les L.221-1 et L.221-2 du code de l'énergie* » et qu'« *il s'agit d'opérations dont la finalité principale est la réduction des consommations d'énergie* ».

**B.** Si la notion d'« *opérations d'économies d'énergie* » est mal définie, il en est de même de « *soutiens financiers d'ordre public* » qui serait interdit : là encore, le champ peut être potentiellement très large.

En effet, en l'état actuel du droit, **une dizaine d'aides nationales<sup>1</sup>, budgétaires ou fiscales, accompagnent le financement des travaux d'économies d'énergie.**

**Plusieurs aides budgétaires sont ainsi disponibles :**

- **Ma Prime Rénov'** soutient les travaux de rénovation énergétique des logements [pour les propriétaires occupants ou bailleurs, y compris les copropriétés, avec un niveau de prise en charge variant en fonction du niveau de ressources] ;

- les **C2E** les promeuvent également [pour les propriétaires occupants ou bailleurs, y compris les copropriétés, et les locataires, avec un niveau de prise en charge variant en fonction du niveau de ressources] ;

- l'**Agence nationale de l'habitat (ANAH)** attribue des aides pour les travaux d'isolation ou d'accessibilité des logements [aux propriétaires occupants ou bailleurs, y compris les copropriétés, sous conditions de ressources] ;

- **Action logement** alloue également des aides et des prêts pour les travaux d'isolation des logements [aux propriétaires occupants ou bailleurs dont les logements sont situés dans une commune relevant de certaines zones de la politique du logement – B2 ou C – ou du programme national « Action cœur de ville », sous conditions de ressources] ;

- quant au **chèque énergie**, il constitue un titre spécial pouvant être utilisé pour l'isolation des logements [par les propriétaires ou locataires, avec un montant allant de 48 €, pour une personne seule avec un revenu

---

<sup>1</sup> Il peut aussi exister localement des aides complémentaires aux aides nationales ou des exonérations de taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB).

fiscal de référence par unité de consommation entre 7 700 et 10 700 €, à 277 € pour un couple, avec un revenu inférieur à 5 600 €] ;

- enfin, l'**éco-prêt à taux zéro** est un prêt à taux nul pouvant financer les opérations d'isolation des logements [pour les propriétaires occupants ou bailleurs, y compris les copropriétés, sans condition de ressources].

**Quelques incitations fiscales existent également :**

- un **taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 %** s'applique aux opérations d'isolation des logements [pour les propriétaires occupants ou bailleurs, y compris en copropriété, et les locataires, sans condition de ressources] ;

- un **taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 10 %** vise des opérations similaires [pour les propriétaires occupants ou bailleurs, y compris en copropriété, et les locataires, sans condition de ressources] ;

- enfin, le **dispositif « Denormandie »** offre une défiscalisation pour l'isolation des logements [pour les propriétaires bailleurs dont les logements sont situés dans une commune relevant du programme « Action cœur de ville » ou de l'expérimentation « Ville patrimoniale » ou ayant conclu une convention d' « Opération de revitalisation de territoire »].

Interrogé sur ce point, le Gouvernement a précisé au rapporteur que *« cette disposition concerne les soutiens financiers d'ordre public, et est donc complémentaire à celle du L. 221-7-1 du code de l'énergie qui concerne les soutiens financiers CEE d'ordre privé. »*

**C. Enfin, le rapporteur relève que le dispositif présente des difficultés :**

- sur le plan formel, il n'est pas codifié et ne prévoit aucune articulation avec les articles L. 221-7-1 et L. 221-8 du code de l'énergie ;

- dans son application, il n'est pas précisé ce que sont les « opérations d'économies énergie » ou les « soutiens financiers d'ordre public » ;

- enfin, il n'est pas indiqué en quoi consiste une hausse directe des émissions de GES.

Sollicité sur ces différents points, le Gouvernement a précisé que le champ consiste *« par exemple à viser les opérations soutenues par MaPrimeRénov' »* et que l'effet direct exclue les émissions de GES *« émises lors de la fabrication de l'équipement concerné »*.

De leur côté, **certaines associations d'élus locaux ont indiqué au rapporteur les difficultés que pourrait générer le dispositif s'agissant des opérations de raccordement des bâtiments individuels ou collectifs à des réseaux de chaleur.**

En effet, **ces réseaux sont en cours de décarbonation** : si le taux d'utilisation des énergies renouvelables dans ces réseaux est proche de 60 %, il n'en demeure pas moins que 20 % de ces réseaux utilisent encore moins de

50 % de ces énergies, ainsi que l'a rappelé le rapporteur dans un récent rapport d'information<sup>1</sup>.

**D.** En définitive, le rapporteur a souhaité ajuster le dispositif proposé, afin d'éviter tout « effet de bord » :

- en le codifiant parmi les dispositions relatives à « *la performance énergétique* » prévues par le code de l'énergie, de manière à en consacrer la portée ;

- en le ciblant sur MaPrimeRénov' et les aides délivrées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), ce qui semble correspondre à l'intention indiquée par le Gouvernement ;

- en réservant le cas du raccordement de bâtiments individuels ou collectifs à des réseaux de chaleur ou de froid, afin de ne pas pénaliser l'effort de décarbonation engagé par les collectivités territoriales ;

- en prévoyant son application au 1<sup>er</sup> janvier 2022, afin de prévenir toute application rétroactive sur les aides des particuliers des professionnels.

**Il a proposé un amendement (COM-263) en ce sens.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques du Sénat par Daniel Gremillet, *L'impact économique de la réglementation environnementale 2020 (RE2020) : aider les ménages et les entreprises à renforcer l'efficacité énergétique des logements neufs*, n° 434 (2020-2021) - 10 mars 2021, p. 30.

*Article 46 quinquies (nouveau) (délégué)*

**Appréciation mutualisée de la chaleur fatale  
autoconsommée par plusieurs bâtiments situés sur un même site  
dans l'atteinte de leurs objectifs  
de réduction de consommation énergétique**

Introduit par un amendement du sénateur Christian Klinger, sous-amendé par le rapporteur Daniel Gremillet, l'amendement permet la prise en compte de la chaleur fatale autoconsommée par plusieurs bâtiments industriels situés sur une même plateforme, dans l'atteinte de leurs objectifs de réduction de consommation énergétique.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

L'article L. 174-1 du code de la construction et de l'habitation<sup>1</sup> assigne aux bâtiments ou parties de bâtiments un objectif de réduction de leur consommation énergétique, d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, par rapport à 2010.

Il précise que la chaleur fatale autoconsommée par les bâtiments soumis à cette obligation peut être déduite de cette consommation.

**L'amendement (COM-1836 rect. bis) présenté par la sénateur Christian Klinger, sous-amendé (COM-1919) par le rapporteur Daniel Gremillet<sup>2</sup>, vise à permettre une appréciation de la chaleur fatale ainsi autoconsommée à l'échelle de plusieurs bâtiments industriels présents sur un même site.**

Le rapporteur relève que la prise en compte d'un certain degré de mutualisation, dans la mesure de la performance énergétique des bâtiments industriels, n'est pas inédite.

En effet, depuis la loi « PACTE » du 22 mai 2019<sup>3</sup>, les plateformes industrielles, offrent la possibilité à plusieurs installations classées au titre de la protection de l'environnement (ICPE) de se regrouper pour mutualiser la gestion de biens et services, dès lors qu'elles conduisent des activités similaires ou complémentaires sur un territoire délimité et homogène (article L. 515-48 du code de l'environnement).

---

<sup>1</sup> Dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> Il s'agit d'un sous-amendement rédactionnel.

<sup>3</sup> Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (Article 144).

En outre, depuis la loi « ASAP » du 7 décembre 2020<sup>1</sup>, le statut d'entreprise fortement consommatrice d'électricité peut être attribué à un ensemble de sites situés sur une même plateforme industrielle, la mise en œuvre du système de management de l'énergie, c'est-à-dire de la procédure d'amélioration continue de leur performance énergétique, pouvant incomber soit à cet ensemble, soit aux entreprises individuellement (article L. 351-1 du code de l'énergie).

Il existe donc, en droit, une mutualisation des moyens mis en œuvre par plusieurs sites situés sur une même plateforme en faveur de la réduction de leur consommation d'énergie.

C'est pourquoi le dispositif proposé est pertinent, tant au regard du cadre juridique existant, que des besoins concrets des entreprises.

Il consolide les dispositions du volet « *Se loger* » visant à « *diminuer la consommation d'énergie* ».

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (article 61).

## CHAPITRE III

### Lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanisme

#### Section 1

#### Dispositions de programmation

#### *Article 47 (délégué)*

#### Objectifs programmatiques de réduction de l'artificialisation des sols

Cet article consacre deux objectifs programmatiques définissant une trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols : d'abord, la réduction de moitié du rythme de consommation d'espace au cours des dix ans à venir, et à horizon 2050, la « zéro artificialisation nette ».

Soutenant le principe de cette trajectoire, la commission a toutefois apporté trois modifications à cet article, affirmant l'impératif de mise en œuvre différenciée et territorialisée des objectifs, et précisant, à l'initiative du rapporteur, que la réduction prévue par l'article s'entend à l'échelle nationale.

Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle – La limitation de l'artificialisation des sols, une préoccupation partagée au niveau européen et français, que la Convention citoyenne recommande de traduire législativement**

La notion d'artificialisation des sols n'est aujourd'hui pas présente au sein du droit français de l'urbanisme, de l'aménagement ou de l'environnement. Pourtant, ce phénomène et ses conséquences ont fait l'objet d'une prise de conscience croissante, reflétée par l'élaboration de stratégies de politique publique tant européennes que françaises.

Ces objectifs n'ont pas aujourd'hui de valeur législative. La Convention citoyenne pour le Climat proposait, en juin 2020, de prévoir une enveloppe maximale de consommation d'espace aboutissant à une division par deux de l'artificialisation.

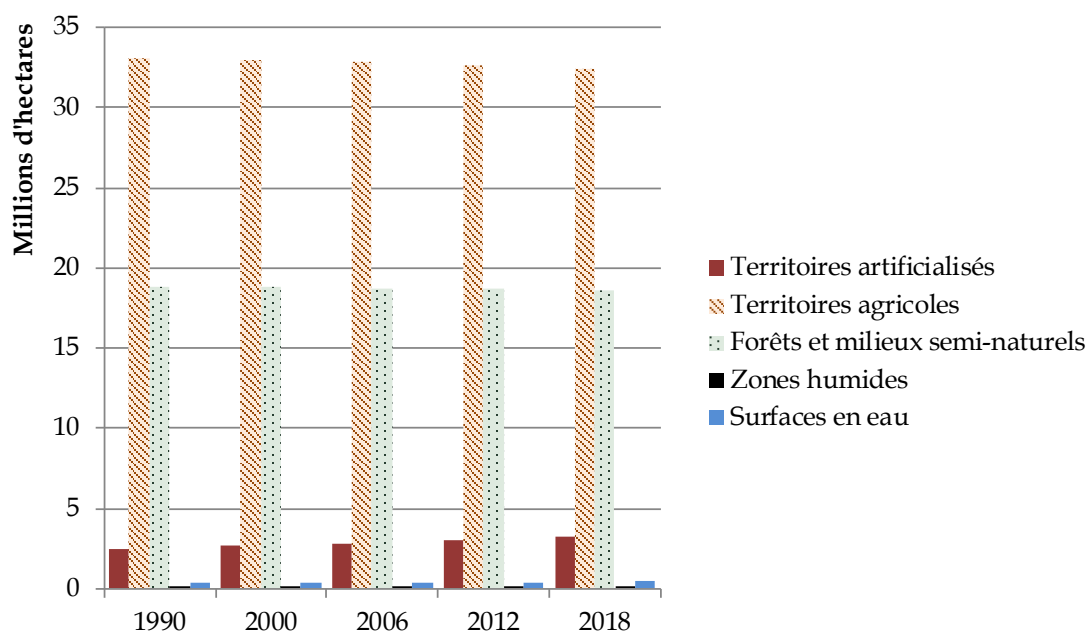
#### **1. L'artificialisation du territoire français se poursuit, bien que le rythme d'artificialisation ait décliné au cours des dernières années**

L'extension de l'aire d'attraction des villes, la croissance des zones périurbaines et les choix d'aménagement du territoire ont progressivement

accru l’empreinte urbaine au détriment des espaces préalablement naturels, agricoles et forestiers. Sur la totalité du territoire français, **ces dynamiques se sont traduites par un accroissement de l’artificialisation des sols.**

**Environ 5 millions d’hectares sont aujourd’hui considérés comme artificialisés** en France métropolitaine, sur 55 millions au total, le Cerema estimant le taux d’artificialisation des sols du pays à **9,1 %** (6,8 % pour les surfaces cadastrées<sup>1</sup>. **Selon les estimations, le rythme d’artificialisation nouvelle varie de 16 000 à 60 000 hectares par an<sup>2</sup>,** les derniers chiffres du Cerema le situant au cours de la dernière décennie entre 20 000 et 30 000 hectares environ, soit un taux d’environ 1 %.

ÉVOLUTION DE L’OCCUPATION DES SOLS EN FRANCE ENTRE 1990 ET 2018  
SELON L’ÉTUDE CLC



*Source : Commission des affaires économiques du Sénat, données CLC 2018*

**La répartition entre destinations des surfaces artificialisées témoigne d’une prédominance de l’habitat.** En stock, environ 42 % des sols artificialisés, soit 2 millions d’hectares environ, sont dédiés au logement, dont plus de la moitié sont des jardins ou autres espaces enherbés et nus<sup>3</sup>. En flux, sur l’année 2018, qui est représentative, **l’habitat représente 70 % de l’artificialisation nouvelle<sup>4</sup>.**

<sup>1</sup> « L’artificialisation et ses déterminants d’après les Fichiers fonciers », période 2009-2018, Cerema.

<sup>2</sup> « Objectif "zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ? », juillet 2019, France Stratégie.

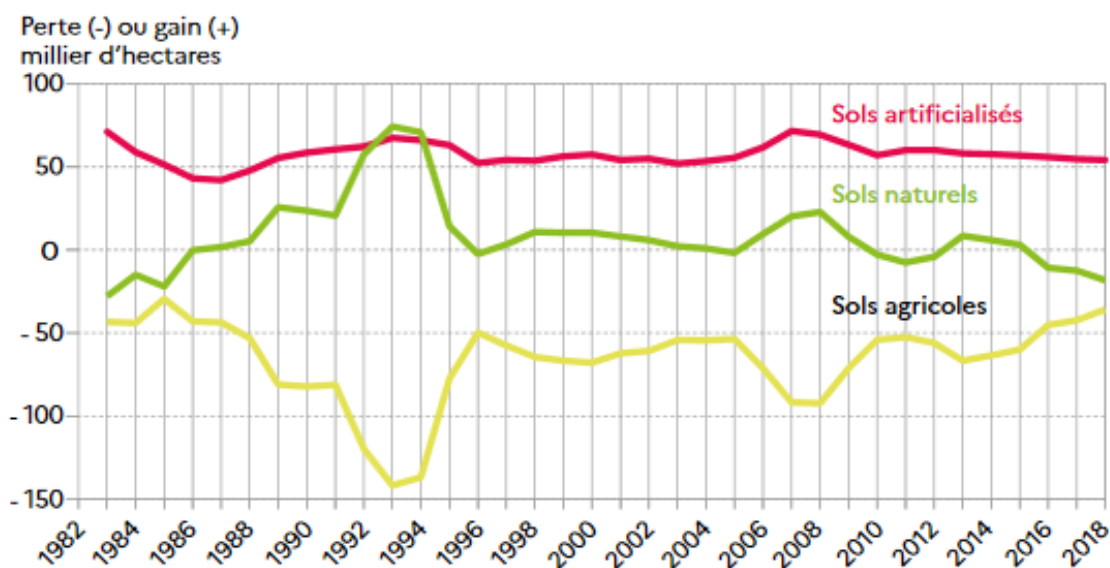
<sup>3</sup> Rapport de France Stratégie, 2019, précité.

<sup>4</sup> Rapport du Cerema, précité.

Les infrastructures se placent au second rang des surfaces artificialisées existantes, avec près de 28 % du total, dont une grande majorité de sols revêtus, principalement de bitume<sup>1</sup>.

L'artificialisation nouvelle pour l'activité représente un peu moins de 6 000 hectares par an, soit un peu moins du quart du total. Toutefois, elle se répartit en de grandes emprises à l'impact local plus important<sup>2</sup>. En stock, le foncier dit économique représente 14 % (dont 4 % pour les implantations industrielles et 10 % pour les infrastructures agricoles et sylvicoles) ; et les infrastructures de services et de loisirs représentent 16 % du total des surfaces artificialisées (dont environ 5 % pour les services publics)<sup>3</sup>.

VARIATION ANNUELLE DES SURFACES EN FRANCE MÉTROPOLITAINE  
SELON LEUR OCCUPATION (ENQUÊTE TERUTI-LUCAS)



Source : Dossiers de l'Agreste, n° 3, avril 2021, « L'occupation du sol entre 1982 et 2018 »

Au cours de la dernière décennie, en raison notamment des efforts de modération de la consommation d'espaces naturels, forestiers et agricoles, une inflexion du rythme annuel d'artificialisation est notable. À l'échelle régionale, le rythme d'artificialisation décroît depuis 2009, selon les chiffres du Cerema, dans des proportions variables selon les territoires. En 2015, il était inférieur d'un tiers à son niveau de 2009.

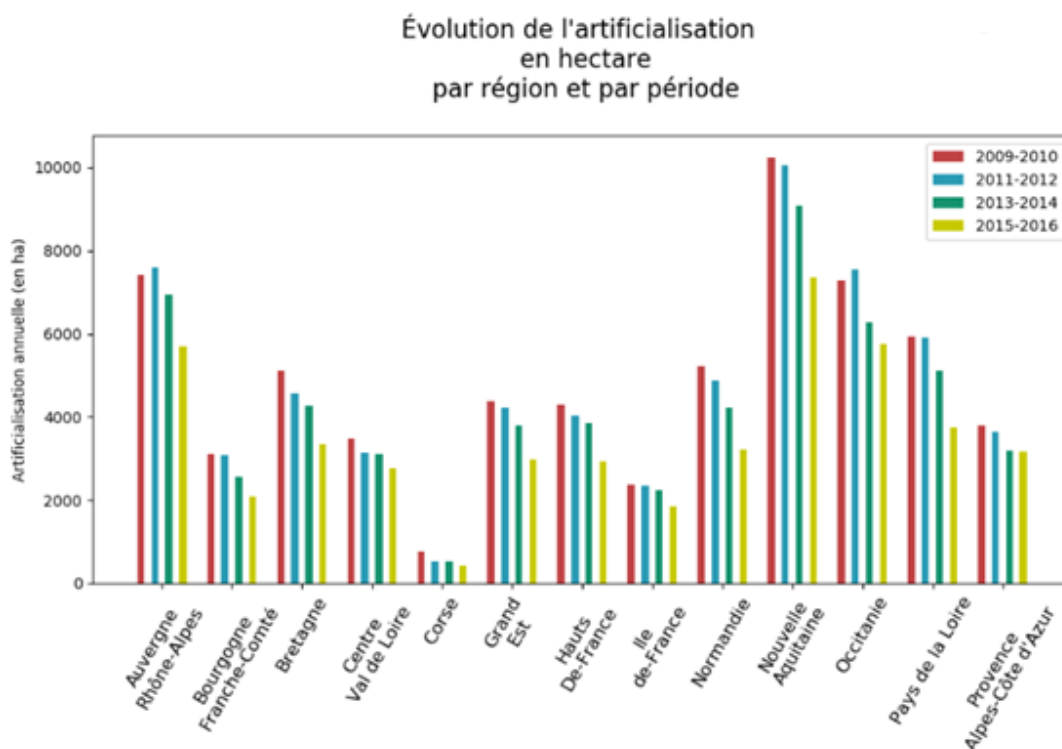
<sup>1</sup> Rapport France Stratégie, 2019, précité.

<sup>2</sup> « L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers », 2009-2018, précité.

<sup>3</sup> Rapport France Stratégie, 2019, précité.



## RYTHME D'ARTIFICIALISATION PAR RÉGION ENTRE 2009 ET 2016



Source : « L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers », Cerema, 2017

Une partie de cette réduction de l'artificialisation tient à la crise économique, qui a ralenti le secteur de la construction. Mais toujours selon le Cerema, « l'efficacité » de l'urbanisation au regard de son impact en matière d'artificialisation a connu une réelle tendance à la hausse au cours de la décennie, en lien notamment avec une plus grande part d'habitat collectif et de renouvellement urbain et une meilleure efficacité des constructions à destination d'activité.

### **2. L'artificialisation des sols soulève des problématiques tant environnementales qu'économiques et sociales**

L'artificialisation croissante du territoire soulève des enjeux non négligeables.

D'abord, elle peut **endommager les sols d'un point de vue écologique**. Près des deux tiers des sols artificialisés en France sont bâtis ou revêtus, ce qui conduit à leur **imperméabilisation**. Celle-ci, qui modifie leurs **propriétés hydriques**, pouvant limiter la constitution de réserves souterraines, et accroître le ruissellement et les inondations en limitant l'infiltration des précipitations. La perturbation de la structure du sol et de ses différentes couches modifie également la **biodiversité** qui l'habite, tant au sein du sol lui-même, qu'à sa surface. La perte de végétation peut réduire la performance des sols en matière de **stockage de carbone**, et contribuer, par l'effet combiné du bâti et des revêtements du sol, à la création **d'îlots de**

**chaleur.** Enfin, les sols artificialisés, de par leur mode d'occupation, sont plus susceptibles de faire l'objet de **pollutions**, résultant tant d'activités industrielles (par exemple par des métaux lourds ou des hydrocarbures) que d'utilisation de produits chimiques (dans le cas des jardins ou cultures par exemple)<sup>1</sup>.

L'artificialisation des sols représente aussi, à long terme, **un risque pour la préservation de l'activité agricole en France.** L'extension des zones urbaines se fait en majorité au détriment d'espaces auparavant dédiés à l'activité agricole. En quarante ans, entre 1980 et 2020 environ, près de **2,4 millions d'hectares de terres, soit 4,3 %** du territoire français, ont perdu leur caractère agricole<sup>2</sup> - bien que les surfaces dédiées aux cultures annuelles ont augmenté d'autant sur la même période et qu'une partie du recul des terres agricoles en France s'explique par l'avancée de la forêt. La **réduction de la surface agricole utile (SAU)**, qui a diminué de 9 % entre 1988 et 2013, pourrait à long terme **remettre en cause la capacité de la France à assurer sa production alimentaire.** La perte de terres agricoles a toutefois sensiblement ralenti au cours de la dernière décennie. Alors qu'elles se réduisaient à hauteur de 119 000 hectares par an environ au début des années 1990, la perte annuelle est désormais de l'ordre de 50 000 hectares depuis 2012, dont la moitié environ perdue au profit de la ville.

D'un point de vue économique, la gestion des conséquences de **l'étalement urbain est un sujet central pour les collectivités territoriales.** Il accroît la portée géographique du **besoin de services publics et de réseaux**, et **pèse donc sur les budgets publics locaux.** Il interroge l'efficacité de la ville, et peut remettre en question les équilibres existants : le développement de zones périurbaines pavillonnaires éloignées des centres-bourgs, par exemple, a sans doute **contribué à l'affaiblissement du commerce de centre-ville** au profit de zones commerciales d'entrées de ville. Enfin, ce sont souvent les élus locaux qui doivent traiter, en bout de chaîne, de la remise en état des friches industrielles, de la réhabilitation des centres-bourgs, ou encore de la gestion des événements climatiques accentués par l'artificialisation (canicules, inondations...). En dépit de financements complémentaires d'État, **une grande partie de l'effort budgétaire** de revitalisation des territoires, de cohésion et d'aménagement est aujourd'hui **porté par les budgets locaux, alors même que ceux-ci sont déjà fortement contraints.** Plus généralement, l'étalement urbain, qui a allongé les distances entre les cœurs urbains et les périphéries périurbaines, mais surtout avec les ultra-périphéries plus rurales, a sans doute **contribué à l'émergence d'un sentiment de relative fracture territoriale.**

**3. Tant l'Union européenne que la France se sont dotées de stratégies visant à limiter l'artificialisation des sols, pour l'instant non traduites dans la loi**

---

<sup>1</sup> Rapport de l'INRA et de l'IFSTTAR, 2017, précité.

<sup>2</sup> Dossiers de l'Agreste, n° 3, avril 2021, « L'occupation du sol entre 1982 et 2018 ».

Prenant acte des conséquences de l'artificialisation croissante des sols, l'Union européenne a présenté en 2006 une **Stratégie thématique en faveur de la protection des sols**, traduite en une proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols. L'exposé de cette **directive-cadre**, qui n'a jamais été définitivement adoptée, indiquait notamment que « *l'imperméabilisation des sols s'intensifie sensiblement dans la Communauté du fait de l'urbanisation galopante et de la demande croissante de terrains de la part de nombreux secteurs de l'économie, ce qui appelle une utilisation plus rationnelle du sol* »<sup>1</sup>.

En 2011, la Commission européenne a publié une **Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources**, qui a fixé l'objectif de « **mettre un terme d'ici à 2050 à toute augmentation nette de la surface de terres occupée** ». Avec une consommation annuelle moyenne de 1 000 km<sup>2</sup> de terres dans l'Union, la Feuille de route estimait dans un premier temps nécessaire de réduire à 800 km<sup>2</sup> ce rythme entre 2000 et 2020. La Commission recommandait aux États membres de « *mieux intégrer l'utilisation directe et indirecte des terres et ses incidences sur l'environnement dans leur processus décisionnel et limiter autant que possible l'occupation de nouvelles terres et l'imperméabilisation des sols* »<sup>2</sup>.

**La France n'a pas attendu l'impulsion européenne pour renforcer le cadre législatif et réglementaire relatif à l'utilisation économe des sols.**

Les années 2000 ont été marquées par **l'intégration croissante des objectifs de lutte contre l'étalement urbain, de sobriété foncière et de gestion économe de l'espace** au droit de l'urbanisme et de l'environnement, à l'impulsion des lois n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « **SRU** », n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « **Grenelle II** », n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « **ALUR** » ou récemment la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « **ELAN** ».

Ces lois ont aussi sensiblement **renforcé les obligations applicables aux documents d'urbanisme locaux**, en durcissant le bilan et le diagnostic des documents d'urbanisme, ainsi que les conditions d'ouverture à l'urbanisation. En particulier, **tant les schémas de cohérence territoriale (SCoT) que les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent aujourd'hui fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace**, justifiés par un diagnostic de la consommation passée et par les orientations de la politique d'urbanisme locale.

---

<sup>1</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE

<sup>2</sup> Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, COM(2011) 571 final.

<b>Principes du code de l'urbanisme</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, <b>la lutte contre l'étalement urbain</b> ;</li><li>• <b>L'utilisation économe des espaces naturels</b>, la <b>préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières</b> et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;</li><li>• La <b>protection des milieux naturels et des paysages</b>, la <b>préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol</b>, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.</li></ul>
---	---

La notion de **lutte contre l'artificialisation, qui reste pour l'instant étrangère au droit de l'urbanisme**<sup>1</sup>, a été introduite pour la première fois en tant qu'objectif de politique publique en **2015** : la baisse du taux d'artificialisation était alors retenue parmi les « dix nouveaux indicateurs de richesse » destinés à déterminer la qualité de la croissance.

En 2018, le **Plan Biodiversité** a consacré la **limitation de la consommation d'espace** comme l'un de ses vingt-quatre objectifs principaux, aux côtés par exemple du développement de la nature en ville. Surtout, **le Gouvernement se fixait un objectif de « zéro artificialisation nette », à une échéance devant être déterminée ultérieurement. La Plan ne prévoyait toutefois pas d'inscrire cet objectif dans la loi.**

#### OBJECTIFS ET ACTIONS DU PLAN BIODIVERSITÉ RELATIFS À L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

##### **Axe 1 - Reconquérir la biodiversité dans les territoires**

###### Objectif 1.1 - Développer la nature en ville et offrir à chaque citoyen un accès à la nature

Action 1 - Cofinancer des opérations innovantes pour renforcer l'intégration de la nature dans la ville, avec des objectifs d'augmentation de la part de la surface végétalisée et d'arbres en ville ;

Action 5 - Renforcer le cadre d'action pour la préservation et la restauration des zones humides ;

###### Objectif 1.3 - Limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette

**Action 7 - Publier annuellement un état de lieux de la consommation d'espaces** et mettre à disposition des données transparentes et comparables à toutes les échelles territoriales ;

<sup>1</sup> Elle a uniquement été introduite dans les dispositions relatives aux SCoT par l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale.

Action 8 – Inscrire dans la loi l’obligation pour les collectivités de lutter contre l’étalement urbain et favoriser la densification ;

Action 9 – Renforcer le contrôle des préfets dans la lutte contre l’étalement urbain ;

**Action 10 – Définir, en concertation avec les parties prenantes, l’horizon temporel pour atteindre l’objectif « zéro artificialisation nette » et la trajectoire pour y parvenir, qui seront intégrés aux documents d’urbanisme ;**

**Action 12 – Moderniser le cadre réglementaire et la gouvernance de l’aménagement commercial afin de limiter l’artificialisation des sols, et obliger la construction nouvelle de stationnement à être perméable ;**

Action 13 – Constituer un groupe de travail relatif à la lutte contre l’artificialisation.

En parallèle, des **travaux scientifiques ou de réflexion ont permis d’améliorer la connaissance du phénomène d’artificialisation**, tels que l’étude d’expertise collective de l’INRA et l’IFSTTAR (2017)<sup>1</sup> ou le rapport de France Stratégie (2019) intitulé « *Objectif "zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ?* », qui identifie, à horizon 2030, trois scénarios possibles et plusieurs leviers d’action<sup>2</sup>. Le Comité pour l’économie verte a également formulé un diagnostic et des propositions dans un rapport (2019) co-présidé par la sénatrice Anne-Catherine Loisier et la députée Anne-Laurence Petel<sup>3</sup>. En vue de consolider ces différents travaux, **en juillet 2019, un groupe de travail interministériel a été constitué** sous l’égide des ministères de la ville et du logement, de l’agriculture et de la transition écologique et solidaire, conformément au Plan Biodiversité, afin d’émettre des propositions relatives à la lutte contre l’artificialisation.

**C’est dans ce contexte que s’est réunie la Convention citoyenne pour le climat**, qui a remis en juin 2020 ses 150 propositions. **Parmi celles-ci, treize propositions concernent spécifiquement l’artificialisation des sols**, au sein de la partie « Se Loger ».

<sup>1</sup> « Sols artificialisés et processus d’artificialisation des sols : déterminants, impacts, et leviers d’action », rapport d’expertise scientifique collective de l’INRA et de l’IFSTTAR, décembre 2017.

<sup>2</sup> « Objectif "zéro artificialisation nette" : quels leviers pour protéger les sols ? », juillet 2019, France Stratégie.

<sup>3</sup> « Les instruments incitatifs pour la maîtrise de l’artificialisation des sols », Comité pour l’économie verte », 2019.

OBJECTIFS ET PROPOSITIONS DE LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT  
EN MATIÈRE D'ARTIFICIALISATION DES SOLS

**Thématique « Se loger »**

Objectif 3 : Lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain en rendant attractive la vie dans les villes et villages

**Proposition 1** - Définir une enveloppe restrictive du nombre d'hectares maximum pouvant être artificialisés réduisant par deux l'artificialisation des sols. Rendre les PLU conformes aux SCoT ;

**Proposition 2** - Interdire toute artificialisation des terres tant que des réhabilitations de friches commerciales, artisanales ou industrielles sont possibles dans l'enveloppe urbaine existante ;

**Proposition 3** - Prendre immédiatement des mesures coercitives pour stopper les aménagements de zones commerciales périurbaines très consommatrices d'espace ;

**Proposition 4** - Protéger fermement et définitivement les espaces naturels, les espaces agricoles périurbains et les forêts périurbaines. S'assurer d'une gestion durable de l'ensemble des forêts privées et publiques. S'assurer de la création de ceintures maraîchères autour des pôles ;

**Proposition 5** - Faciliter les changements d'usage des terrains artificialisés non occupés ;

**Proposition 6** - Faciliter les réquisitions de logements et bureaux vacants ;

**Proposition 7** - Faciliter les reprises et réhabilitations de friches, notamment par la possibilité pour les communes d'exproprier les friches délaissées depuis dix ans ou davantage ;

**Proposition 8** - Évaluer le potentiel de réversibilité des bâtiments avant toute démolition ou toute nouvelle construction ;

**Proposition 9** - Permettre la construction d'immeubles collectifs dans les zones pavillonnaires ;

**Proposition 10** - Renforcer les contrôles du respect des obligations de protection des espaces et de limitation de consommation des terres non urbanisées, sanctionner pénalement les manquements ;

**Proposition 11** - Sensibiliser à l'importance et l'intérêt de la ville plus compacte et construire une nouvelle culture de l'habitat collectif ;

**Proposition 12** - Financer les rénovations des logements dans les petites communes ;

**Proposition 13** - Rendre les centres plus attractifs par la revitalisation des commerces et le maintien des écoles en milieu rural.

Parmi les propositions de la Convention citoyenne figure la définition d'une enveloppe maximale de consommation d'espace, assimilable à un **objectif contraignant d'artificialisation maximale**.

Toutefois, **le rapport final de la Convention évoque simultanément plusieurs objectifs chiffrés et plusieurs horizons temporels, qui apparaissent parfois contradictoires.** Il mentionne à la fois souhaiter :

- « *Ralentir le rythme de consommation d’hectares de pleine terre d’ici à 2040* » (p. 296) ;

- « *réduire par deux l’artificialisation des sols* » en définissant une enveloppe restrictive du nombre d’hectares maximum pouvant être construits ou artificialisés (p. 296) ;

- « *prévoir que sur la période 2021-2030, le nombre d’hectares artificialisés par commune soit limité au quart de ce qui a été artificialisé entre 2000 et 2020* » (p. 298), mais plus loin « *la consommation de terre exprimée en hectare doit être réduite du quart sur la période 2021-2030 par rapport à la période 2000-2020* » (p. 298).

## **II. Le dispositif envisagé - Un double objectif de « zéro artificialisation nette » et de division par deux de l’artificialisation des sols en dix ans**

Le présent article, premier article du volet du projet de loi consacré à la lutte contre l’artificialisation des sols, entend traduire les propositions de la Convention citoyenne en portant au niveau législatif **deux grands objectifs programmatiques en matière de lutte contre l’artificialisation des sols** :

- Un objectif « **d’absence de toute artificialisation nette** », à une échéance temporelle non précisée, vers lequel il conviendrait de « tendre » ;

- Une **réduction *a minima* par deux du rythme d’artificialisation des sols en dix ans**, en comparaison avec le rythme de consommation d’espace au cours des dix années précédentes (à compter de la promulgation de la loi). Cette cible doit contribuer à « tendre vers » le premier objectif de zéro artificialisation nette.

Cette rédaction **associe deux notions distinctes** : d’une part **l’artificialisation des sols**, introduite pour la première fois dans le code de l’urbanisme et dont l’article 48 du présent projet de loi propose une définition ; et la **consommation d’espace**, notion déjà utilisée et sur laquelle s’appuient, notamment, les objectifs des SCoT et des PLU.

La rédaction de ce double objectif diffère de celle initialement prévue par le Gouvernement dans son avant-projet, qui prévoyait que « la France s’engage » à réduire par deux la consommation d’espace réelle et à poursuivre l’objectif de zéro artificialisation nette.

<b>Avant-projet</b>	La France s'engage à réduire l'artificialisation des sols, dans les conditions et selon les modalités prévues au présent chapitre sur les dix années suivant la promulgation de la présente loi, en se fixant comme <u>objectif de ne pas dépasser la moitié de la consommation d'espace réelle observée sur les dix dernières années</u> précédant l'entrée en vigueur de la même loi, et à <u>poursuivre l'objectif de zéro artificialisation nette</u> .
<b>Projet de loi</b>	Afin de <u>tendre vers l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols</u> , le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la date de promulgation de la présente loi doit respecter <u>l'objectif de ne pas dépasser la moitié de la consommation d'espace observée sur les dix années précédant cette date</u> .

### III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un renforcement de l'objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050

Lors de l'examen en commission spéciale, l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur, a renforcé le caractère contraignant de l'objectif de zéro artificialisation nette, en lui attachant une échéance fixée à 2050. Les efforts devront permettre « d'atteindre », et non plus de « tendre vers » cette cible.

En coordination avec les amendements adoptés à l'article 49, visant à fonder le calcul du rythme d'artificialisation sur la consommation d'espace pour la première période décennale, le mode de calcul de l'objectif de réduction de moitié sur dix ans a également été précisé : la consommation d'espace totale observée au cours des dix années suivantes devra être inférieure à celle observée au cours des dix années précédentes.

<b>Projet de loi</b>	Afin de <u>tendre vers l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols</u> , le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la date de promulgation de la présente loi doit respecter <u>l'objectif de ne pas dépasser la moitié de la consommation d'espace observée sur les dix années précédant cette date</u> .
<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	Afin <u>d'atteindre, en 2050</u> , l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la date de promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la <u>consommation totale d'espace observée</u> soit inférieure à la moitié de la consommation d'espace observée sur les dix années précédant cette date.

Cet article n'a pas été modifié lors de l'examen en séance publique.



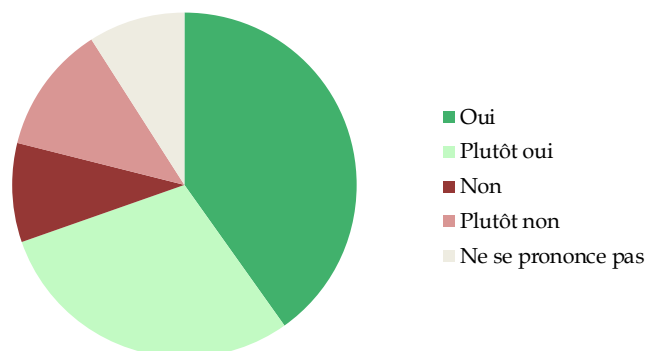
#### **IV. La position de la commission – Une trajectoire ambitieuse, qui doit être appliquée de manière différenciée et de territorialisée**

**La commission partage la nécessité d'accélérer les efforts de réduction du rythme l'artificialisation en France.** La préservation des sols, dans un objectif de préservation tant des paysages, de la biodiversité, que du potentiel agricole de notre Nation, doit être pleinement reconnue par les politiques publiques. Le récent rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols soulignait d'ailleurs le besoin d'un renforcement du cadre législatif de protection des sols ; embryonnaire au niveau français et européen.

Comme le notait le rapport du **groupe de travail « L'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires »**, adopté par la commission des affaires économiques quelques semaines avant l'examen du présent projet de loi, **l'étalement urbain, principale cause d'artificialisation des sols, soulève des problématiques économiques et sociales**, outre son impact environnemental précédemment souligné. Il a probablement contribué à un certain sentiment de relégation de certains territoires vis-à-vis des grands centres urbains dont ils représentent la périphérie. Il interroge aussi l'action et les moyens des collectivités territoriales, qui doivent gérer des réseaux et équipements de taille toujours croissante, et portent trop souvent la charge de la réhabilitation de terrains artificialisés laissés à l'état de friches.

**La consultation en ligne des élus locaux menée par le Sénat** en amont de l'examen de ce texte témoigne du **soutien apporté par les maires et élus à cette trajectoire générale**. Parmi les près de 1800 répondants, près de **70 % se déclarent favorables ou plutôt favorables** à un objectif de réduction de l'ordre de 50 %.

**Soutien à un objectif de réduction  
du rythme d'artificialisation des sols  
de l'ordre de 50% parmi les élus locaux**



*Source : Consultation en ligne des élus locaux par le Sénat, réponse à la question « Etes-vous favorable à l'obligation d'intégration d'un objectif de réduction de l'artificialisation des sols de l'ordre de 50 % au sein des documents d'urbanisme ? »*

**La commission souscrit donc aux objectifs proposés, bien qu'elle note que le projet de loi, dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale, va plus loin que les propositions formulées par la Convention citoyenne pour le climat.** En effet, il consacre dans la loi l'objectif de « zéro artificialisation nette » en 2050, porté non pas par la Convention, mais par le Gouvernement depuis 2018. L'objectif de réduction de 25 % en dix ans, par rapport aux vingt ans précédent, a également été remplacé par un objectif de réduction de moitié en dix ans par rapport aux dix ans précédents, sans que la ministre de Logement n'ait expliqué ces évolutions lors de son audition par la commission. Elle regrette donc que le Gouvernement saisisse l'occasion d'un texte supposé être issu « sans filtre » des propositions de la Convention pour insérer, sans véritable débat préalable, de telles orientations.

**Tout en s'inscrivant dans cette trajectoire programmatique, la commission a souhaité en préciser la méthode de mise en œuvre.** Elle a affirmé un principe d'application différenciée et territorialisée.

D'abord, à l'initiative de son rapporteur (COM-179) et de treize amendements identiques, COM-393, COM-528, COM-687, COM-947, COM-981, COM-1157, COM-1256, COM-1308, COM-1364, COM-1526, COM-1678, COM-1706 et COM-1766, de MM. Pellevat, Hervé, Gay, Kern, Boyer, Requier, Levi, Redon-Sarrazy et Wattebled et de Mmes Férat, Noël, Gosselin et Havet, la commission a rappelé que **cette trajectoire programmatique de réduction du rythme d'artificialisation s'entend à l'échelle nationale.**

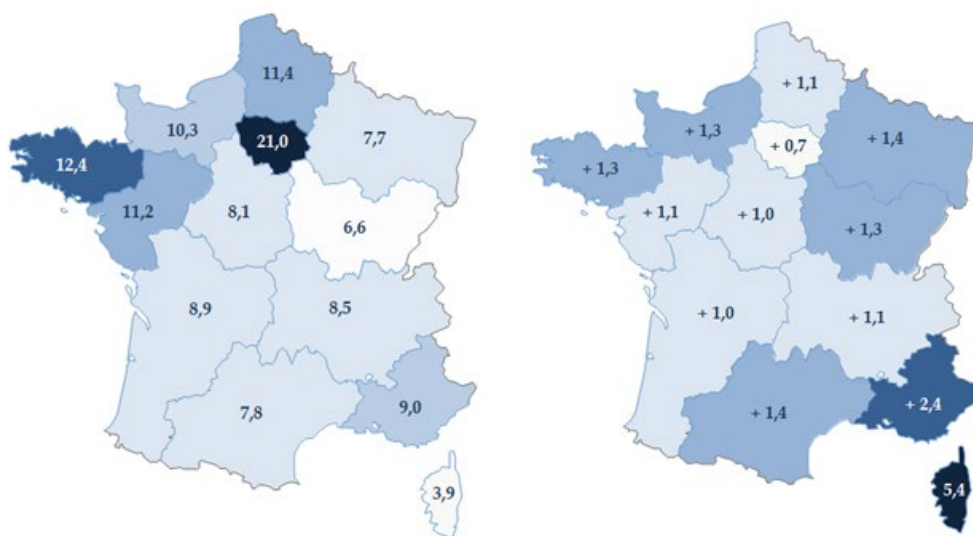
Elle a également adopté un amendement **COM-766** de M. Sautarel restaurant la rédaction initiale du projet de loi, qui prévoyait que l'action des collectivités doit « tendre vers », et non « atteigne » l'objectif d'absence d'artificialisation nette en 2050.

Enfin, elle a souhaité inscrire dans la loi, par l'amendement **COM-1842** de Mme Ventalon, que **l'État garantira l'application différenciée et territorialisée des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols.**

Ces différents amendements **affirment, dès le premier article de ce volet législatif, l'impératif de prise en compte des spécificités territoriales en matière d'artificialisation.**

En effet, tant les analyses régionales que celles menées à l'échelle des EPCI révèlent **d'importantes divergences** dans les taux d'artificialisation liées notamment à la pression foncière sur les littoraux, aux prix fonciers, aux évolutions démographiques ou encore au dynamisme économique.

TAUX D'ARTIFICIALISATION ET RYTHME D'ARTIFICIALISATION PAR RÉGION  
ENTRE 2008 ET 2018 (EN %)



Source : Rapport de la commission des affaires économiques du Sénat, « L'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires », mai 2021

En outre, **la compétence en matière d'urbanisme est décentralisée** : elle appartient aux communes et EPCI, qui ont mené depuis des années d'importants efforts de « grenellisation » de leurs documents d'urbanisme et déployé la sobriété foncière au cœur de leurs projets.

S'il est donc légitime, et ambitieux, que la trajectoire programmatique définie par la loi fixe une cible nationale de réduction, **celle-ci ne saurait être appliquée de manière uniforme, voire comptable, sur l'ensemble du territoire.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

## Section 2 Autres dispositions

### *Article 48 (délégué)*

#### **Insertion de la limitation de l'artificialisation des sols parmi les objectifs généraux du code de l'urbanisme - Définition des sols artificialisés**

Cet article vise à consacrer, parmi les objectifs généraux du code de l'urbanisme, la limitation de l'artificialisation des sols et l'atteinte du « zéro artificialisation nette », déclinés en différentes composantes. Il propose également une définition des sols artificialisés, fondée sur l'atteinte aux fonctions des sols, et qui renvoie en grande partie à une nomenclature des sols établie par décret.

La commission a apporté quatre modifications à cet article. Sur proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, elle a complété la définition des sols artificialisés par une définition « opérationnelle », plus concrète, qui facilite sa traduction dans les documents d'urbanisme. Elle a également articulé les nouveaux objectifs de lutte contre l'artificialisation avec les autres objectifs de politique publique. Une confusion entre « sols » et « espaces » a été corrigée. Enfin, elle a affirmé le rôle de la renaturation comme levier de réduction du rythme d'artificialisation des sols.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Les objectifs généraux du code de l'urbanisme intègrent la protection des sols et des espaces, mais pas spécifiquement la lutte contre l'artificialisation des sols

1. Les objectifs généraux du code de l'urbanisme intègrent la protection des sols et des espaces...

Le code de l'urbanisme fixe les **objectifs et principes généraux de l'action publique en matière d'urbanisme** en son article L. 101-2.

<p><b>Principe d'équilibre (1°)</b></p>	<p>L'action des collectivités vise <u>l'équilibre</u> entre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les populations des zones urbaines et rurales ;</li> <li>• <u>Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;</u></li> <li>• <u>Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;</u></li> <li>• La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;</li> <li>• Les besoins en matière de mobilité.</li> </ul>
<p><b>Qualité urbaine, architecturale et paysagère (2°)</b></p>	<p>L'action des collectivités vise la qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville.</p>
<p><b>Principe de diversité des fonctions et de mixité sociale (3°)</b></p>	<p>L'action des collectivités vise la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial ;</li> <li>• en tenant compte en particulier des objectifs : <ul style="list-style-type: none"> <li>- de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services ;</li> <li>- d'amélioration des performances énergétiques ;</li> <li>- de développement des communications électroniques ;</li> <li>- de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Sécurité et salubrité publique (4°)</b></p>	<p>L'action des collectivités vise la sécurité et la salubrité publiques.</p>
<p><b>Prévention des risques (5°)</b></p>	<p>L'action des collectivités vise la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.</p>

<p><b>Protection de l'environnement et lutte contre le changement climatique (6° et 7°)</b></p>	<p>L'action des collectivités vise :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <u>La protection des milieux naturels et des paysages ;</u></li><li>• <u>La préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol ; des ressources naturelles ; de la biodiversité ; des écosystèmes ; des espaces verts ;</u></li><li>• <u>La création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;</u></li><li>• La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement ;</li><li>• La réduction des émissions de gaz à effet de serre ;</li><li>• L'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.</li></ul>
<p><b>Conception universelle (8°)</b></p>	<p>L'action des collectivités vise la promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales.</p>

**Ces objectifs se situent au sommet de la hiérarchie des normes du droit de l'urbanisme.** Ils doivent être respectés par les documents d'urbanisme et de planification des collectivités territoriales, notamment les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Ainsi, l'article L. 132-1 du code de l'urbanisme prévoit que « **l'État veille au respect** des principes définis à l'article L. 101-2 » lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment via le porter à connaissance des communes et EPCI.

Le préfet **peut également demander des modifications à tout projet de SCoT ou de PLU** qu'il estimerait « compromettre gravement les principes énoncés à l'article L. 101-2 » ou « autoriser une consommation excessive de l'espace » (article L. 143-25 et article L. 153-25). Les cartes communales sont également soumises au respect des principes de l'article L. 101-2 (article L. 161-3), ainsi que les objectifs des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales).

Enfin, **les évaluations des PLU** portent, entre autres, sur leurs résultats au regard de ces mêmes principes (article L. 153-27).

Les objectifs actuellement consacrés à l'article L. 101-2 font une grande place aux enjeux de protection des sols, et des espaces naturels agricoles et forestiers. En particulier, ils incluent :

- la **reconstruction de la « ville sur la ville »**, via « *le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux* » ;

- la **limitation de l'extension des espaces urbains aux dépens des espaces naturels, agricoles et forestiers**, via la « *lutte contre l'étalement urbain* » (inséré par l'article 38 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi « ELAN »), l'« *utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels* » ;

- la **protection des ressources et milieux naturels**, en particulier via « *la préservation de la qualité du sol* », « *de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts* », ainsi que la « *création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* ».

La **Convention citoyenne pour le climat**, qui a rendu ses conclusions en juin 2020, a fait de la **lutte contre l'artificialisation des sols l'un de ses principaux objectifs**. Elle recommandait de limiter fortement le rythme d'artificialisation, selon une enveloppe maximale définie par rapport aux années précédentes (se référer au commentaire de l'article 47 du présent projet de loi).

Le comité légistique chargé de traduire ses propositions a émis la préconisation suivante : « *Le comité légistique comprend l'intention des membres comme voulant donner une portée très forte à la diminution de l'artificialisation. Dans cette logique, il préconise que la règle relative à l'artificialisation soit inscrite en tête du code de l'urbanisme, dans les principes et objectifs généraux [...]* » (p. 303 du rapport final).

## **2. ... Mais pas spécifiquement l'artificialisation des sols, notion non définie par le droit de l'urbanisme**

Les **objectifs généraux du code de l'urbanisme n'incluent aujourd'hui pas spécifiquement la limitation de l'artificialisation des sols**, bien qu'ils fassent une grande place à l'utilisation économe des espaces, à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et à la lutte contre l'étalement urbain. Cela peut s'expliquer par **l'absence de définition stabilisée de l'artificialisation des sols, qui n'a pas aujourd'hui d'existence juridique dans le droit de l'urbanisme ou de l'environnement.**

De manière générale, il est entendu que **l'artificialisation décrit le changement d'état d'un sol par rapport à son état naturel, en raison de son mode d'usage ou d'occupation**, notamment par le biais du bâti, de



revêtements comme le bitume, ou de stabilisation, c'est-à-dire d'ajouts de couches artificielles.

Cependant, les différents travaux relatifs à l'artificialisation ont mis en évidence la **difficulté à s'accorder sur une définition plus précise, voire sur une nomenclature des sols artificialisés** :

- le **degré de modification de l'état du sol** peut varier. Au sens strict, une zone de reboisement, un pré attenant à une habitation, ou une terre agricole cultivée pourraient en effet être considérés comme artificiels, car modifiés par l'intervention humaine : cependant, l'impact sur le sol apparaît bien moindre que dans le cas d'un revêtement par bitume ou de construction de fondations ;

- les définitions scientifiques ou académiques ne s'accordent pas non plus sur le **caractère réversible**, ou non, de l'artificialisation, c'est-à-dire sur la possibilité de restaurer un sol à un état équivalent à son état naturel ;

- enfin, **la notion générale d'artificialisation n'intègre pas véritablement de qualification de l'état antérieur du sol** ; ainsi, un terrain enfriché laissé à l'abandon peut avoir des caractéristiques écologiques tout aussi intéressantes que certains sols agricoles très appauvris ;

**L'artificialisation des sols a ainsi fait l'objet de plusieurs tentatives de définition** au sein des différents rapports scientifiques et institutionnels parus ces dernières années. Jusqu'à récemment, elle a en général été définie ou mesurée par le biais du changement d'état de sols naturels, agricoles et forestiers ; lu sous le prisme de **leur changement de mode d'occupation**.

COMPARAISON DES DÉFINITIONS INSTITUTIONNELLES RÉCENTES  
DE L'ARTIFICIALISATION

<b>INSEE</b>	<p>« Phénomène anthropique par lequel des espaces naturels, agricoles et forestiers sont transformés au profit d'implantations artificielles » (2017)</p> <p>« Transformation d'un sol à caractère agricole, naturel ou forestier par des actions d'aménagement, pouvant entraîner son imperméabilisation totale ou partielle » (2021)</p>
<b>Ministère de la transition écologique et solidaire Club PLUi</b>	« Transformation d'un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics...) » (2021)
<b>Cerema</b>	<p>« Est nommé artificialisé tout espace ni naturel, ni agricole, ni forestier » (2019 et 2020)</p> <p>Le Cerema indique utiliser comme synonymes « artificialisation » et « consommation d'espaces ».</p>
<b>Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) CLC INRA-IFSTTAR</b>	« Changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire les tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport et leurs dépendances, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains (espaces végétalisés inclus dans le tissu urbain), et les équipements sportifs et de loisirs y compris des golfs. Les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture, la foresterie ou comme habitats naturels » (2017)
<b>France Stratégie</b>	« La définition conventionnelle retenue consiste à désigner comme artificialisés les sols qui ne sont pas des espaces naturels, agricoles ou forestiers » (2019)
<b>Eurostat</b>	<p>Les sols artificialisés recouvrent les « sols bâtis et les sols revêtus et stabilisés (routes, voies ferrées, parkings, chemins...) ».</p> <p>L'INSEE note que cette définition est plus restrictive que la définition française qui recouvre également d'autres « sols artificialisés », comme les mines, les carrières, les décharges, les chantiers, les terrains vagues et les espaces verts artificiels.</p>

*Source : Commission des affaires économiques du Sénat, sources citées*

De même, les divers **outils de mesure de l'artificialisation aboutissent à des données sensiblement différentes**, en raison non seulement des choix techniques, mais aussi des **divergences entre les nomenclatures retenues pour classer les sols** artificialisés et non artificialisés. Les chiffres obtenus par les trois principales méthodes de

mesures témoignent d'écarts pouvant aller de 2 % à plus de 50 % selon l'INRA<sup>1</sup>.

Ainsi, en 2012, l'enquête CLC établissait, pour la France, un taux d'artificialisation de 5,5 %, tandis que l'analyse des fichiers fonciers aboutissait à un taux de 9,1 %. Pour 2017, le Cerema<sup>2</sup> l'estime à 6,8 %, et à 9,6 % en y incluant l'estimation des surfaces artificialisées non cadastrées. En matière de rythme d'artificialisation, les estimations varient de 16 000 à 60 000 hectares par an, les derniers chiffres du Cerema le situant au cours de la dernière décennie entre 20 000 et 30 000 hectares environ.

COMPARAISON DES PRINCIPAUX OUTILS DE MESURES DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS

ENQUÊTE TERUTI-LUCAS	
<b>Nomenclature des sols</b>	<p><b>Quinze postes de types de sols</b>, classés en trois grandes catégories :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Sols artificialisés</b>, classés en sols imperméabilisés (bâti et revêtus), ou en sols perméables (stabilisés, jardins, parcs...);</li><li>- <b>Sols agricoles</b> (cultures annuelles ou permanentes, prairies, jachères, surfaces enherbées, autres);</li><li>- <b>Sols naturels</b>, qui rassemblent forêts, sols boisés, landes et maquis, sols nuls, et sols en eau.</li></ul>
<b>Méthode de recueil</b>	Grille de près de 9 millions de points, situés tous les 250 mètres, qui couvrent le territoire. L'état d'occupation des sols de ces points est relevé, soit à partir des bases de données existantes (IGN, ministère de l'agriculture), soit vérifié (pour 15 % d'entre eux) par photo-interprétation ou sur le terrain par échantillonnage. Ses résultats sont agrégés par département, l'occupation des sols n'est donc pas géolocalisable.

<sup>1</sup> Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts, et leviers d'action, rapport d'expertise scientifique collective de l'INRA et de l'IFSTTAR, décembre 2017.

<sup>2</sup> L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers, période 2009-2018, Cerema.

<b>CORINE LAND COVER (CLC)</b>	
<b>Nomenclature des sols</b>	<p><b>Quarante-quatre postes de types de sols</b>, classés en cinq grandes catégories :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Sols artificialisés</b> (tissu urbain continu, discontinu, zones industrielles ou commerciales et réseaux de communication, mines, espaces verts artificialisés) ;</li> <li>- <b>Sols agricoles</b> (terres arables, cultures permanentes, prairies, zones hétérogènes) ;</li> <li>- <b>Forêts et sols semi-naturels</b> (forêts, végétation arbustive et herbacée, espaces ouverts) ;</li> <li>- <b>Zones humides</b> intérieures et côtières ;</li> <li>- <b>Surfaces en eau</b> continentales ou maritimes.</li> </ul> <p>Six postes spécifiques aux DOM sont également listés, comme les mangroves.</p>
<b>Méthode de recueil</b>	<p>Les données de CLC sont produites à partir d'images satellitaires, qui sont interprétées pour construire un « inventaire biophysique » de l'occupation des terres européennes. Elles sont menées à l'échelle d'unités dont la surface minimale est de 25 hectares. Les évolutions sont relevées à compter de 5 hectares.</p>
<b>FICHIERS FONCIERS</b>	
<b>Nomenclature des sols</b>	<p><b>Treize postes de types de sols</b>, classés en deux grandes catégories :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les <b>espaces naturels, agricoles et forestiers</b> : bois, eaux, landes, prés, terres, vergers, vignes.</li> <li>- Les <b>espaces artificialisés</b> : carrières, chemins de fers, jardins, terrains d'agrément, terrains à bâtir, « sol ».</li> </ul>
<b>Méthode de recueil</b>	<p>Fondée sur les données « MAJIC » transmises par l'administration fiscale, recueillies par le biais des déclarations fiscales (en matière de taxe foncière). Elles décrivent le bâti et le non bâti à l'échelle parcellaire et de manière géolocalisée, et comportent également des informations relatives au type de propriétaire et au type de bâti (habitat, commerce...). Cette méthode permet notamment d'obtenir des informations relatives à la densité de construction et d'occupation d'un espace, ou à la vacance. Ne sont pas inclus les espaces non cadastrés (notamment les voies de circulation).</p>

*Source : Commission des affaires économiques du Sénat*

Dans son rapport final, la **Convention citoyenne pour le climat** précise : « *Nous entendons par artificialisation des sols, toute action qui consiste à transformer des terrains de pleine terre (espaces naturels, jardins et parcs publics de pleine terre, terres agricoles, forêts...) en terrains à construire, en infrastructures (voiries, ouvrages d'art, parkings...) ou en espaces artificiels (terrains de sports, chemins et chantiers, espaces verts artificiels)* » (p. 296 du rapport final).

**Cette définition apparaît néanmoins peu opérante**, en ce qu'elle décrit l'artificialisation comme la transformation en sols artificialisés. Elle se

borne à citer des exemples de sols considérés comme artificialisés (dont les « espaces verts artificiels »), de manière non exhaustive et **pas suffisamment précise pour permettre une application uniforme dans le droit de l'urbanisme et de l'environnement**. En outre, le rapport de la Convention semble utiliser de manière synonyme le terme d'« artificialisation » et celui de « consommation de terre » ou « lutte contre l'étalement urbain », déjà connu du droit de l'urbanisme.

Le comité légistique, chargé de traduire les propositions de la Convention, notait au sujet de **l'absence de définition de l'artificialisation en droit** : « *En l'état actuel, le code de l'urbanisme n'emploie pas les termes "artificialiser" ou "artificialisation" mais les expressions suivantes : "consommation économe de l'espace", "maîtrise de la consommation de l'espace" ou "limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers" »* (p. 303), **sans pour autant proposer une telle définition**.

## **II. Le dispositif envisagé - Deux nouveaux objectifs généraux du code de l'urbanisme et une définition des sols artificialisés qui s'appuiera sur un décret**

### **1. Deux nouveaux objectifs généraux du code de l'urbanisme en matière de lutte contre l'artificialisation des sols**

Le présent article insère, au sein de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme qui liste les **grands objectifs de l'action publique en matière d'urbanisme**, deux nouveaux objectifs :

- la **limitation de l'artificialisation des sols** ;
- et « à terme », **l'absence de toute artificialisation nette**.

Ces deux principes sont édictés au sein d'un nouveau II, **détaché des autres grands objectifs** de l'action publique.

Ils sont déclinés en **quatre sous objectifs à concilier** : la maîtrise de **l'étalement urbain** (1°) ; le **renouvellement urbain** et la **densification** des zones déjà urbanisées (2°) ; la **qualité urbaine**, la **préservation et la reconquête de la biodiversité et de la nature** en ville (3°) ; la **protection des sols naturels, agricoles et forestiers** (4°).

RÉDACTION PROPOSÉE PAR L'ARTICLE INITIAL DU PROJET DE LOI

II. – L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme tend à limiter l'artificialisation des sols et à aboutir, à terme, à l'absence de toute artificialisation nette de ceux-ci, en recherchant l'équilibre entre :

- 1° La maîtrise de l'étalement urbain ;
- 2° Le renouvellement urbain et l'optimisation de la densité des espaces urbanisés ;
- 3° La qualité urbaine ainsi que la préservation et la reconquête de la biodiversité et de la nature en ville ;
- 4° La protection des sols naturels, agricoles et forestiers.

## **2. Une définition des sols artificialisés qui renvoie à une nomenclature des sols établie par décret**

Le présent article introduit en outre, au nouveau II du même article L. 101-2, une **définition des sols artificialisés**.

Au titre de la rédaction initiale, seraient regardés comme artificialisés les sols « dont l'occupation ou l'usage qui en est fait affectent durablement tout ou partie de ses fonctions ».

L'article opère un renvoi significatif à un décret en Conseil d'État, pour la déclinaison précise de cette définition générale, indiquant que celui-ci établira une **nomenclature des sols** et **définira l'échelle pertinente** pour caractériser l'artificialisation.

RÉDACTION PROPOSÉE PAR L'ARTICLE INITIAL DU PROJET DE LOI

Un sol est regardé comme artificialisé si l'occupation ou l'usage qui en est fait affectent durablement tout ou partie de ses fonctions.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent II. Il établit notamment une nomenclature des sols artificialisés en fonction de leur occupation et de leur usage, ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée.

## **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – Une définition sensiblement étoffée pour préciser les fonctions des sols et le sort des surfaces de pleine terre**

Lors de l'examen en commission spéciale, l'Assemblée nationale a **renforcé le caractère contraignant de l'objectif de limitation de l'artificialisation**, en modifiant la formulation pour indiquer que l'action des collectivités publiques « limite », et non « tend à limiter » l'artificialisation des sols. En séance publique, l'objectif de zéro artificialisation nette a également été renforcé, puisque l'action des collectivités devra « avoir pour objectif », et non « tendre », vers l'absence d'artificialisation nette.

La liste des différents objectifs à concilier a également été précisée en séance publique : le renouvellement urbain et la densification se feront « y compris au travers de la revalorisation des friches », et « au travers de la surélévation des bâtiments existants ».

RÉDACTION PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

II. - L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme limite l'artificialisation des sols et a pour objectif, à terme, l'absence de toute artificialisation nette de ceux-ci, en recherchant l'équilibre entre :

1° La maîtrise de l'étalement urbain ;

2° Le renouvellement urbain, y compris au travers de la revalorisation des friches, et l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, y compris au travers de la surélévation des bâtiments existants ;

3° La qualité urbaine, en privilégiant les formes innovantes et durables d'aménagement et de requalification urbaine, ainsi que la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ;

4° La protection des sols naturels, agricoles et forestiers.

Surtout, la définition de l'artificialisation a été complétée, pour préciser que l'atteinte aux fonctions des sols sera considérée au regard de leurs fonctions « écologiques », en particulier « biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique ».

Les députés ont également précisé que **les surfaces de pleine terre ne seront pas considérées comme artificialisées**. Cette précision, qui figurait à l'avant-projet du texte, mais avait été retirée du projet de loi, permet notamment **d'exclure des sols artificialisés les sols à usage agricole** ou sylvicole ainsi que les zones végétalisées naturelles.

RÉDACTION PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Un sol est regardé comme artificialisé si l'occupation ou l'usage qui en est fait affectent durablement tout ou partie de ses fonctions écologiques, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique. Les surfaces de pleine terre ne sont pas considérées comme artificialisées.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent II. Il établit notamment une nomenclature des sols artificialisés, en fonction de leur occupation et de leur usage, ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée.

#### IV. La position de la commission - Une définition plus opérationnelle des sols artificialisés et un objectif général mieux articulé avec les autres objectifs de politique publique

##### 1. Éviter une application « en silo » de la lutte contre l'artificialisation des sols

L'intégration de la lutte contre l'artificialisation des sols en tant qu'objectif du code de l'urbanisme **poursuit les évolutions amorcées par les lois précédentes**, qui avaient progressivement renforcé la prise en compte des enjeux de consommation d'espace et d'étalement urbain par le droit de l'urbanisme. Elle permet de **donner une portée large et concrète à cet objectif**, puisque tant les documents d'urbanisme que l'action des collectivités locales, par exemple en matière d'autorisations d'urbanisme, devront le traduire.

Toutefois, le rapporteur **s'interroge sur la rédaction de cet article**, qui **fait de la réduction de l'artificialisation un objectif distinct de ceux déjà prévus** par le même article, auquel une nouvelle section est dédiée. Les autres objectifs, tels la lutte contre l'étalement urbain ou l'utilisation économe des espaces naturels, font eux partie d'un « équilibre » incluant aussi les besoins d'habitat ou l'équilibre entre ruralité et urbanité.

Cette distinction résulte probablement de l'avis du Conseil d'État, qui estime que ces objectifs *« doivent toutefois, compte tenu de leur caractère transversal, faire l'objet d'un paragraphe distinct, énonçant ces objectifs, indiquant les modalités générales selon lesquelles ils doivent être atteints et définissant la notion de sols artificialisés »* (p. 29). Il est certain que ces objectifs nouveaux doivent être explicités, mais **le rapporteur ne considère pas qu'ils soient plus « transversaux »** que celui, par exemple, d'équilibre entre les populations urbaines et rurales, énoncé au I.

Au contraire, la commission a souligné le fort besoin d'articulation, voire de conciliation, entre les différents objectifs de politique publique. Comme souligné par le rapport du groupe de travail *L'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires*, **la politique de lutte contre l'artificialisation ne saurait se construire en silo, sans prise en compte des injonctions contradictoires auxquelles sont soumises les collectivités locales** dans la définition de leur projet d'urbanisme. **Un objectif distinct relatif à l'artificialisation ; alors que les autres doivent être « équilibrés » entre eux**, au titre du I de l'article L. 101-2, envoie pourtant un message de priorisation que le rapporteur regrette. L'action publique, dans toute ses facettes et thématiques, ne doit pas être sacrifiée à la réduction de l'artificialisation.

Cette impression est renforcée par la nouvelle rédaction des « déterminants » et composantes de la lutte contre l'artificialisation des sols, prévus aux 1° à 4° de l'article. **L'ensemble des éléments cités - maîtrise de l'étalement urbain, renouvellement urbain, requalification, protection des**



sols - va effectivement dans le sens d'une plus grande sobriété foncière, mais ne tient aucunement compte des autres facteurs qui pourraient, eux, plaider en faveur de certaines constructions ou aménagements importants.

En conséquence, la commission a adopté l'amendement COM-180 du rapporteur, qui prévoit que parmi les déterminants de la lutte contre l'artificialisation figurent également les autres objectifs de politique publique, cités au I de l'article L. 101-2, qui comprennent les besoins d'habitat, de mobilité ou de revitalisation des centres urbains et ruraux.

L'adoption des amendements identiques COM-356, 395, 530, 702, 853, 983, 1159, 1210, 1366, 1529, 1680 et 1768 de MM. Pellevat, Hervé, Kern, Corbisez, Levi, et Redon-Sarrazy et Mmes Mercier, Paoli-Gagin, Raimond-Pavero, Noël, Gosselin et Havet, a permis de substituer la notion de « sols naturels, agricoles et forestiers » par celle « d'espaces naturels, agricoles et forestiers », mieux connue du droit de l'urbanisme.

La commission a également adopté l'amendement COM-574 de M. Bonnacarrère, qui introduit la « désartificialisation » parmi les composantes du nouvel objectif de réduction du rythme d'artificialisation. Cet ajout est judicieux, car la rédaction issue de l'Assemblée nationale ne faisait aucune mention de la restauration des sols artificialisés, qui constitue pourtant un levier important pour réduire la balance « nette » d'artificialisation. Un sous-amendement COM-1923 du rapporteur a substitué le terme de « restauration » des sols artificialisés par celui de « renaturation », en cohérence avec la terminologie utilisée par ailleurs dans le projet de loi.

RÉDACTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

II. - L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme limite l'artificialisation des sols et a pour objectif, à terme, l'absence de toute artificialisation nette de ceux-ci, en recherchant l'équilibre entre :

1A° Les éléments et objectifs mentionnés aux a à e du 1° et aux 2° à 7° du I ;

1° La maîtrise de l'étalement urbain ;

2° Le renouvellement urbain, y compris au travers de la revalorisation des friches, et l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, y compris au travers de la surélévation des bâtiments existants ;

3° La qualité urbaine, en privilégiant les formes innovantes et durables d'aménagement et de requalification urbaine, ainsi que la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ;

4° La protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et la renaturation des sols artificialisés.

## **2. Donner aux élus locaux une définition « opérationnelle » de l'artificialisation des sols**

La commission a en outre **proposé une nouvelle définition des sols artificialisés, plus conforme avec les attentes « opérationnelles »** des élus locaux et des acteurs économiques.

Conformément à l'orientation proposée par son rapporteur, elle n'a pas souhaité supprimer la définition issue des travaux de l'Assemblée nationale, qui présente une certaine pertinence « scientifique ». Il est utile de disposer de cette définition pour fonder, par exemple, des études de sols qui étudieraient son potentiel agronomique ou d'infiltration des eaux.

Toutefois, **il est indéniable que cette définition théorique, relativement lapidaire, ne permet pas aux élus d'en envisager une déclinaison concrète dans leurs documents d'urbanisme.**

**Elle ne permet pas non plus au Parlement de se prononcer sur la future classification des sols, alors même que celle-ci aura des conséquences lourdes** sur le développement urbain des communes : en effet, cette classification est **entièrement laissée à la main du décret**, sans même que le projet de loi ne prévoie de grandes catégories de sols ou n'évoque les critères d'artificialisation. Le Conseil d'État avait souligné, dans son avis, la nécessité d'une définition plus précise, dans la loi, des « sols artificialisés ».

En conséquence, **à l'initiative de son rapporteur (COM-173), soutenu par un amendement identique du rapporteur pour avis de la commission des lois (COM-807), la commission a adopté une définition plus précise et opérationnelle des sols artificialisés.**

Elle vise spécifiquement la déclinaison concrète **au sein des documents d'urbanisme**, offrant les modalités de « traduction » de la définition « scientifique » déjà prévue au bénéfice des élus locaux.

**Elle prévoit que soient regardés comme artificialisés :**

- les **sols imperméabilisés**, en raison soit du bâti, soit d'un revêtement (c'est-à-dire ceux qui n'offrent plus de véritable interface avec la surface) ;

- les **sols stabilisés et compactés**, ou constitués de matériaux **composites** (c'est-à-dire ceux dont la structure géologique et la composition ont été perturbés par l'homme).

**Ne seront pas regardés comme artificialisés :**

- les surfaces **naturelles**, nues ou couvertes d'eau ;
- les surfaces **végétalisées**, soit constituant un habitat naturel ; soit utilisées à usage de culture, soit attenantes au bâti (incluant donc notamment les jardins).

Cette définition offre les réponses aux questions soulevées par les membres de la commission lors des débats, ou recueillies par le rapporteur lors de ses auditions. Elle précise notamment le sort des jardins et des parcs, qui ne seront pas considérés comme artificialisés ; ou encore des surfaces végétalisées. Elle garantit que les surfaces agricoles cultivées ne pourront être regardées comme artificialisées, et intègre une notion d'imperméabilisation.

Enfin, elle propose également une échelle d'appréciation de l'artificialisation, celle de la parcelle : les documents d'urbanisme ne descendront pas à une échelle inférieure, car les communes ne sont pas outillées pour traiter d'une maille plus fine – ni même d'ailleurs les outils de mesure existants. En outre, cette échelle de la parcelle sera cohérente avec celle actuellement utilisée par le règlement des plans locaux d'urbanisme. « L'état d'artificialisation » d'une parcelle sera donc déterminé au regard du type de sol qui la constitue principalement : une parcelle ne sera pas automatiquement vue comme artificialisée si 5 % de la surface est bâtie.

RÉDACTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

Un sol est regardé comme artificialisé si l'occupation ou l'usage qui en est fait affectent durablement tout ou partie de ses fonctions écologiques, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique. Les surfaces de pleine terre ne sont pas considérées comme artificialisées.

Au sein des documents d'urbanisme régis par le présent code, est considérée comme artificialisée une parcelle dont les sols sont principalement imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, stabilisés et compactés, ou constitués de matériaux composites. N'est pas considérée comme artificialisée une parcelle principalement constituée soit de surfaces naturelles nues ou couvertes d'eau, soit de zones végétalisées constituant un habitat naturel, utilisées à usage de cultures, ou attenantes au bâti.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent II. Il établit notamment une nomenclature des sols artificialisés, en fonction de leur occupation et de leur usage, ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 48 bis (nouveau) (délégué)*

**Association des établissements publics compétents en matière  
de gestion de l'eau aux procédures relatives aux schémas  
de cohérence territoriale et aux plans locaux d'urbanisme**

Cet article adopté lors de l'examen en commission associe à l'élaboration, révision et modification des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) les établissements publics territoriaux de bassin et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau.

La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.

Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.

**Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document facultatif d'urbanisme d'échelle intercommunale ou supra-intercommunale, qui vise à concevoir et mettre en œuvre la planification d'un projet de territoire pour un bassin de vie ou une aire urbaine, à un horizon de vingt ans. Il coordonne les politiques des collectivités de son périmètre en matière, notamment, de gestion de l'espace, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial et de protection de l'environnement, en cohérence avec les objectifs des politiques publiques nationales et régionales, car il intègre les documents de planification supérieurs.**

Il existe en France **447 structures porteuses de SCoT**. Ceux-ci couvrent 90 % de la population française, 83 % des communes et 84 % du territoire métropolitain.

**Au vu de la multiplicité d'enjeux à concilier au sein du document, son élaboration, sa révision et sa modification sont régies par une procédure encadrée par le code de l'urbanisme.**

La procédure est initiée par l'EPCI ou groupement d'EPCI – souvent des syndicats mixtes de SCoT – compétent (article L. 143-16 du code de l'urbanisme). La délibération qui prescrit l'élaboration **précise les modalités de concertation qui présideront à la procédure, et est notifiée aux personnes publiques associées (PPA) (article L. 143-17).**

Lorsqu'un projet de SCoT est arrêté par l'EPCI ou le syndicat, ce projet est **soumis aux communes et EPCI membres, aux PPA susmentionnées, à la commission départementale de la préservation des**

**espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et à d'autres organismes** précisés par l'article L. 143-20. Une fois arrêté, ce projet est soumis à enquête publique, puis éventuellement modifié, et enfin approuvé et publié (articles L. 143-22 et L. 143-23). Il devient exécutoire deux mois après sa transmission au préfet dans le cadre du contrôle de légalité, sauf si ce-dernier y demande des modifications (article L. 143-25).

**Le SCoT fait donc l'objet d'un dialogue permanent, associant de nombreuses personnes publiques.** Outre le public, qui peut émettre ses observations dans le cadre de l'enquête publique, les personnes publiques associées voient leur association garantie par la loi, afin qu'elles contribuent à l'élaboration du document dès avant l'arrêt de projet.

**Au titre des articles L. 132-7 et L. 132-8, les PPA comprennent :**

- **l'État ;**
- **les Régions ;**
- **les Départements ;**
- **les autorités organisatrices de la mobilité** compétentes ;
- **les EPCI compétents en matière de programme local de l'habitat (PLH) ;**
  - **les signataires et opérateurs d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) ou les opérateurs d'une opération d'intérêt national (OIN) sur le périmètre du SCoT ;**
  - **les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux ;**
  - **les chambres de commerce et d'industrie (CCI) territoriales, les chambres de métiers, les chambres d'agriculture, le cas échéant les sections régionales de la conchyliculture ;**
  - **le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, s'il existe des passages à niveau ouverts au public ;**
  - **les syndicats mixtes de transports ;**
  - **les autorités chargées des SCoT limitrophes, ainsi que leurs communes et EPCI membres à leur demande.**

La plupart des acteurs publics territoriaux actifs dans les domaines de l'habitat, des mobilités, des espaces naturels ou encore de l'activité économique sont donc associés à l'élaboration des SCoT.

Ce n'est toutefois pas le cas des établissements publics compétents en matière de gestion de l'eau. **Pourtant, les SCoT traitent très largement de la ressource en eau, étant chargés de la protection de l'identification des « trames bleues »,** qui doivent faire l'objet de mesures de préservation ou de restauration spécifiques (article L. 141-10 du code de l'urbanisme). **Les SCoT**

**intègrent d'ailleurs les orientations des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE),** qui fixent pour six ans les orientations de gestion équilibrée de la ressource en eau, dans l'objectif de restaurer un bon état des eaux de surface et de prévenir la dégradation des écosystèmes tels que les zones humides.

En outre, **au regard des objectifs de limitation de l'artificialisation des sols, la protection des milieux naturels aquatiques ainsi que la remise en état des cours d'eau et de leurs berges sont porteurs d'enjeux forts.** De nombreuses collectivités ont entrepris la « reconquête » des berges des cours d'eau, afin d'ôter les revêtements imperméables, de restaurer la circulation de l'eau et de replanter les abords. À Sarcelles, le Petit Rosne a été renaturé, en remettant à jour le cours d'eau auparavant souterrain et recouvert de béton, et complété de berges végétalisées et de zones humides. Le Rhône fait aussi l'objet d'opérations de renaturation dans le cadre du programme Plan Rhône, sur plus de 120 kilomètres du fleuve, des dizaines d'annexes fluviales, et plusieurs centaines d'hectares de zones humides.

**En dépit de cette imbrication forte, les établissements publics territoriaux de bassin et les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ne font toutefois pas partie des personnes associées à l'élaboration des SCoT et des plans locaux d'urbanisme.**

Dans l'objectif d'instaurer un dialogue renforcé dès les travaux relatifs au projet de SCoT, qui facilite l'intégration des enjeux en matière d'eau, la **commission a adopté un amendement COM-1076 de M. Capus** qui vise à ajouter à la liste des PPA les établissements actifs en matière de gestion de l'eau, à l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme.

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Article 49 (délégué)*

**Intégration d'un objectif et d'une trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols au sein des documents de planification et d'urbanisme des collectivités territoriales**

Cet article vise à rendre obligatoire l'intégration par les documents de planification régionaux ainsi que par les SCoT, PLU et cartes communales d'un objectif et d'une trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols, cohérents avec les objectifs programmatiques fixés par l'article 47 du présent projet de loi. Il donne au SRADDET un rôle de coordination, plus prescriptif que dans le droit existant, en prévoyant qu'il fixe un objectif ne pouvant être inférieur à 50% de réduction en dix ans ; et lui confiant la tâche de répartir les efforts entre les différentes collectivités de son périmètre. Il prévoit en conséquence la procédure de modification ou de révision des documents d'urbanisme locaux permettant l'intégration des objectifs. Enfin, il durcit les conditions d'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones par les documents d'urbanisme.

La commission a largement réécrit cet article, en adoptant seize amendements dont neuf à l'initiative de son rapporteur Jean-Baptiste Blanc. Tout en s'inscrivant dans l'ambition portée par le projet de loi et la trajectoire de réduction de l'artificialisation par deux en dix ans, la commission a entendu replacer le SRADDET dans son rôle d'orientation générale, et confier aux SCoT l'application territorialisée et différenciée des objectifs de réduction de l'artificialisation. Elle a précisé les différents éléments qui devront être conciliés lors de la fixation de ces objectifs à un échelon de proximité : cette répartition des efforts entre collectivités territoriales prendra notamment en compte les obligations en matière de logement social, des projets d'intérêt communautaire et intercommunautaire, et des enjeux de développement rural. Enfin, elle a clarifié que les efforts de densification des « dents creuses » ne seront pas regardés comme de l'artificialisation au sein des documents d'urbanisme.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

## **I. La situation actuelle – Les documents d’urbanisme et de planification intègrent à tous les niveaux l’enjeu de réduction du rythme de la consommation d’espace**

### **1. Un renforcement conséquent du cadre juridique de modération de la consommation d’espace**

Depuis le début des années 2000, les lois successives ont renforcé la prise en compte, par les documents d’urbanisme et de planification, de l’enjeu de modération de la consommation d’espace.

Après que la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « **SRU** », a opéré une réforme d’ampleur des documents d’urbanisme, en introduisant le **plan local d’urbanisme (PLU)** et le **schéma de cohérence territoriale (SCoT)**, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement, dite « **Grenelle II** », a significativement accru leur portée environnementale. En particulier, concernant les PLU, elle a inséré une obligation de **diagnostic de la consommation passée d’espaces**, et une justification des **objectifs chiffrés fixés par le projet d’aménagement et de développement durables (PADD) en termes de modération de cette consommation et de lutte contre l’étalement urbain**. Pour les SCoT, elle a prévu que ceux-ci fixent des **objectifs chiffrés de consommation d’espace et de lutte contre l’étalement urbain**, et puissent conditionner les ouvertures à l’urbanisation sur leur périmètre.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l’accès au logement et un urbanisme rénové, dite « **ALUR** », en 2014, a ensuite **durci les conditions applicables aux zones ouvertes à l’urbanisation**, et rendu obligatoire un diagnostic des possibilités de **densification lors de l’élaboration des PLU**.

Enfin, plus récemment, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique, dite « **ELAN** », a introduit la **lutte contre l’étalement urbain** parmi les grands objectifs du code de l’urbanisme.

**Les obligations résultant du droit applicable aux documents de planification prescrivent donc une limitation de la consommation d’espace à tous les niveaux :**

- Les documents de planification en matière d’urbanisme doivent **respecter les grands principes** du code de l’urbanisme, parmi lesquels **la lutte contre l’étalement urbain, l’utilisation économe des espaces naturels et la préservation des espaces agricoles et forestiers ;**

- Ils sont **soumis à la hiérarchie des normes**, qui implique non seulement le **respect des dispositions générales du règlement national d’urbanisme (RNU)**, des **lois Littoral ou Montagne**, mais également la **compatibilité avec les documents supérieurs** (ou prise en compte selon les dispositions), tels que le **SRADDET ;**



- **Les SCoT, PLU(i) et cartes communales sont soumis**, lors de leur élaboration et de leurs évolutions ultérieures, à **une série d'avis obligatoires**, ainsi que, le cas échéant, à **évaluation environnementale**. Les CDPENAF sont également consultées en cas de réduction de zones agricoles, forestières ou naturelles ou d'ouvertures nouvelles à l'urbanisation, **le préfet devant, dans les communes non couvertes par un SCoT, autoriser explicitement ces ouvertures à l'urbanisation ;**

- **En cas d'insuffisance, le préfet peut imposer la modification des documents d'urbanisme**, notamment, dans le cas des SCoT et des PLU(i), en cas de **consommation excessive d'espace ;**

- **Tant les PLU(i) que les SCoT** doivent obligatoirement comporter des **objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain**. Les objectifs du SCoT sont opposables aux PLU(i) et aux cartes communales dans un rapport de compatibilité. Pour les fixer, le SCoT s'appuie sur une **analyse de la consommation d'espace sur les dix ans passés**. En cascade, les PLU(i) comportent également des objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Le diagnostic du PLU doit justifier du niveau de ces objectifs, mais aussi **justifier de la capacité de densification des zones urbaines existantes ;**

- Bien que le **SRADDET** n'ait pas caractère de document d'urbanisme, il doit néanmoins comporter des objectifs de moyen et long terme, **dont des objectifs en matière de gestion économe de l'espace**. Ces objectifs, qui s'imposent dans un rapport de prise en compte aux documents inférieurs, peuvent être déclinés en règles générales, ces règles s'imposant alors dans un rapport de **compatibilité ;**

- **Les SCoT et PLU(i) sont soumis à une évaluation obligatoire** tous les six et neuf ans respectivement. Si les objectifs fixés ne sont pas atteints, les documents doivent être révisés pour y parvenir ;

- **Même les communes non couvertes par un document d'urbanisme sont soumises à un socle de règles**, le règlement national d'urbanisme. La règle y est la **constructibilité limitée aux seuls espaces déjà urbanisés**, sauf exceptions limitées soumises à la CDPENAF ou au préfet (hors SCoT).

ÉTAT DU DROIT EN MATIÈRE D'OBLIGATIONS APPLICABLES AUX DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET  
AUX PROJETS DE CONSTRUCTION ET D'AMÉNAGEMENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE  
L'ARTIFICIALISATION ET DE PROTECTION DES ESPACES

<b>Principes du code de l'urbanisme</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, <b>la lutte contre l'étalement urbain</b> ;</li><li>• <b>L'utilisation économe des espaces naturels</b>, la <b>préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières</b> et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;</li><li>• La <b>protection des milieux naturels et des paysages</b>, la <b>préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol</b>, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.</li></ul>
<b>Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires</b>	<p><u>Élaboration et évolution</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fait l'objet d'une <b>évaluation environnementale</b> ;</li><li>• <b>Le préfet peut imposer la modification</b> du projet de SRADDET si celui-ci n'est pas conforme « aux lois et aux règlements » et aux intérêts nationaux.</li></ul> <p><u>Hiérarchie des normes</u></p> <p>Il doit être <b>compatible avec les règles générales de l'urbanisme</b>, et prendre en compte les parcs nationaux et les continuités écologiques.</p> <p><u>Contenu du SRADDET</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fixe des <b>objectifs de moyen et long terme</b> sur le territoire régional, notamment en matière de <b>gestion économe de l'espace</b>, de logistique et de protection et la restauration de la biodiversité ;</li><li>• Peut décliner ces objectifs en <b>règles générales</b>, qui peuvent varier entre les différentes parties du territoire régional.</li></ul> <p><u>Obligations de bilan et redditionnelles</u></p> <p>Le SRADDET fait l'objet d'un <b>bilan global dans les six mois suivant le renouvellement du conseil</b> régional. Il peut être maintenu, évoluer ou être abrogé.</p>
<b>Schéma de cohérence territoriale</b>	<p><u>Élaboration et évolution</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fait l'objet d'une <b>évaluation environnementale</b> ;</li><li>• Est <b>soumis à avis de la CDPENAF</b> s'il implique une réduction des espaces naturels, agricoles ou forestiers. La CDPENAF est consultée sur sa demande sur tout document de SCoT, ainsi que les associations agréées de protection de l'environnement ;</li><li>• <b>Le préfet peut imposer la modification du projet de SCoT, dans le cas notamment où il « autorise une consommation excessive de l'espace »</b>, en cas de densification insuffisante ou de protection insatisfaisante des</li></ul>

	<p>continuités écologiques ;</p> <p><u>Hierarchie des normes</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Compatibilité avec les règles générales du SRADDET</b> et prise en compte de ses objectifs généraux, notamment en matière de gestion économe de l'espace ;</li><li>• Compatibilité avec les <b>dispositions spécifiques liées à l'application des lois Montagne et Littoral</b>, notamment la règle de constructibilité en continuité de l'urbanisation existante, sauf dérogations ;</li></ul> <p><u>Contenu du SCoT</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Diagnostic</b> Le diagnostic <b>prend en compte les enjeux de consommation économe de l'espace</b> et de préservation de l'environnement, notamment en matière de biodiversité et de potentiel agronomique. Il contient une <b>analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix ans passés et la justification des objectifs chiffrés</b> de limitation de celle-ci retenus dans le DOO.</li><li>• <b>Projet d'aménagement stratégique (PAS)</b> Ses <b>objectifs</b> concourent à « <i>un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, aux transitions écologique, énergétique et climatique, à l'agriculture</i> » tout en « <i>respectant et mettant en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages</i> ».</li><li>• <b>Document d'orientations et d'objectifs (DOO)</b><ul style="list-style-type: none"><li>- <u>Objectifs et orientations générales</u> Ils répondent à un « <i>principe de gestion économe du sol</i> ». Le DOO « <i>définit des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par secteur géographique</i> ». Il définit aussi des orientations en matière de <b>préservation des espaces naturels, forestiers et agricoles</b> et de la biodiversité. Les objectifs de la politique de l'habitat participent à l'optimisation de l'usage des espaces urbains et ruraux, « <i>dans le respect d'une gestion économe de l'espace et afin de lutter contre l'artificialisation des sols</i> ».</li><li>- <u>Document d'aménagement artisanal et commercial</u> Détermine les <b>conditions d'implantation</b> des équipements commerciaux significatifs, en « <i>privilégiant la consommation économe de l'espace</i> ».</li><li>- <u>Conditionnalité de l'urbanisation nouvelle :</u> Le DOO peut <b>subordonner l'ouverture à l'urbanisation</b> d'un secteur nouveau à <b>l'utilisation prioritaire de friches urbaines et de terrains en zones urbanisées ou à urbaniser</b>, et à la réalisation d'une <b>étude de densification des zones déjà urbanisées</b>, ou à la réalisation d'une <b>évaluation environnementale</b>.</li></ul></li></ul>
--	--

	<p><u>Obligations de bilan et redditionnelles</u></p> <p>Tous les six ans au maximum, <b>le SCoT doit faire l'objet d'un bilan d'évaluation au regard des objectifs fixés</b>, « notamment en matière de <b>maîtrise de la consommation d'espace, d'implantations commerciales</b> » et d'environnement.</p> <p>Si besoin, <b>il est révisé</b> pour traduire les conclusions de ce bilan.</p>
--	--

<p><b>Plan local d'urbanisme communal ou intercommunal</b></p>	<p><u>Élaboration et évolution</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fait l'objet d'une <b>évaluation environnementale</b> ;</li><li>• Est <b>soumis à avis de la CDPENAF</b> s'il implique une <b>réduction des espaces naturels, agricoles ou forestiers</b>, pour les communes non couvertes par un SCoT. La CDPENAF est consultée sur sa demande sur tout projet de PLU(i), ainsi que les associations agréées de protection de l'environnement ;</li><li>• <b>Le préfet peut imposer la modification du projet de PLU(i)</b>, dans les communes non couvertes par un SCoT, <b>dans le cas notamment où il « autorise une consommation excessive de l'espace »</b>, en cas de densification insuffisante ou de protection insatisfaisante des continuités écologiques, ou compromettent la réalisation d'un SCoT ;</li><li>• Dès lors que l'évolution du PLU(i) implique de <b>réduire un espace boisé classé, une zone agricole, naturelle ou forestière</b>, ou une protection de milieux naturels ; d'instaurer une ZAC par OAP ; ou encore de réaffirmer l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser de plus de neuf ans, <b>celui-ci doit faire l'objet d'une révision</b>. Celle-ci doit être justifiée au regard des « <i>capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées</i> ». Dans les communes non couvertes par un SCoT, <b>l'ouverture à urbaniser ne peut être autorisée que sur dérogation expresse du préfet</b> et après avis de la CDPENAF, si elle ne nuit pas à la protection des espaces et ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace.</li></ul> <p><u>Hiérarchie des normes</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Compatibilité avec les dispositions du SCoT</b>, en particulier les objectifs et orientations générales ;</li><li>• Pour les communes non couvertes par un SCoT, <b>compatibilité avec le SRADDET</b> et de prise en compte de ses objectifs généraux, notamment en matière de gestion économe de l'espace ;</li><li>• Impossibilité d'urbaniser les <b>espaces naturels sensibles</b> et <b>périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles</b> et naturels périurbains délimités par le département ;</li><li>• Soumission aux <b>dispositions spécifiques liées à l'application des lois Montagne et Littoral</b>, notamment la règle de constructibilité en continuité de l'urbanisation existante, sauf dérogations.</li></ul> <p><u>Contenu du PLU(i)</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Diagnostic</b></li></ul> <p>Il contient une <b>analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix ans passés et la justification des objectifs chiffrés</b> de limitation de celle-ci retenus dans le PADD.</p>
--	--

	<p>Il <b>analyse aussi la capacité de densification et de mutation</b> de l'ensemble des espaces bâtis et expose les dispositions qui favorisent leur densification et la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Projet d'aménagement et de développement durables (PADD)</b> Ses <b>objectifs</b> concourent à « <i>un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, aux transitions écologique, énergétique et climatique, à l'agriculture</i> » tout en « <i>respectant et mettant en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages</i> ».</li><li>• <b>Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)</b> Elles peuvent porter sur les continuités écologiques, les entrées de ville, le renouvellement urbain, <b>la densification</b> ; comporter un <b>échancier de l'ouverture à l'urbanisation</b> ; la réhabilitation de secteurs ; la localisation d'espaces verts. Elles doivent porter l'aménagement et l'habitat.  Dans les communes non couvertes par un SCoT, les OAP doivent réglementer <b>l'implantation des équipements commerciaux</b>.</li><li>• <b>Règlement</b> Le <b>zonage</b> précise les règles applicables à chaque type de zone, en particulier aux zones naturelles, agricoles et forestières à protéger, et détermine les <b>destinations et la nature</b> des constructions autorisées.  En <b>zones agricoles, naturelles et forestières, ne peuvent être admis que</b> les équipements collectifs, les changements de destination, les extensions et annexes, et les bâtiments liés à l'activité agricole, et les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), avec <b>l'avis de la CDPENAF</b> ;  Le règlement peut localiser des <b>sites à protéger pour des motifs écologiques</b> comme la préservation des continuités écologiques et les espaces boisés.  Il peut imposer une <b>part minimale de surfaces non-imperméabilisées</b> en vue de développer la nature en ville.  Il peut imposer une <b>densité minimale de constructions</b> dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs.  Il peut <b>limiter le nombre d'aires de stationnement</b> à réaliser lors de la construction de bâtiments autres que d'habitation.</li></ul> <p><u>Obligations de bilan et redditionnelles</u></p> <p>Tous les neuf ans au maximum, <b>le PLU(i) doit faire l'objet d'un bilan d'évaluation au regard des objectifs fixés</b>. Si besoin, <b>il est révisé</b> pour traduire les conclusions tirées de ce bilan.</p>
--	---

<p><b>Carte communale</b></p>	<p><u>Élaboration et évolution</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fait l'objet d'une <b>évaluation environnementale au cas par cas</b> ;</li><li>• Est <b>soumise à l'avis de la CDPENAF</b> et à la chambre d'agriculture ;</li><li>• Le préfet doit approuver la carte communale ;</li><li>• Dès lors que la révision de la carte implique de <b>réduire un espace non constructible</b> dans une commune non couverte par un SCoT, elle est soumise à l'avis de la CDPENAF. Dans les communes non couvertes par un SCoT, <b>elle ne peut être autorisée que sur dérogation expresse du préfet</b> et après avis de la CDPENAF, si elle ne nuit pas à la protection des espaces et ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace.</li></ul> <p><u>Hiérarchie des normes</u></p> <p>Comme dans le cas du PLU(i).</p> <p><u>Contenu de la carte communale</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Délimitation des secteurs constructibles</b></li></ul> <p>La carte communale distingue les secteurs où les constructions sont autorisées et les <b>secteurs où les constructions sont restreintes</b> aux équipements collectifs, à l'activité agricole et à la mise en valeur des ressources naturelles.</p> <p><u>Obligations de bilan et redditionnelles</u></p> <p>Aucune.</p>
<p><b>Règlement national d'urbanisme</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Constructibilité limitée aux seuls espaces déjà urbanisés, sauf exceptions soumises à la CDPENAF</b> (notamment activités agricoles, installations incompatibles avec le voisinage d'habitations, ou projets spécifiques d'intérêt communal) ;</li><li>• Dans les communes non couvertes par un SCoT, <b>les exceptions ne sont pas autorisées, sauf sur dérogation expresse du préfet et après avis de la CDPENAF</b>, si elle ne nuit pas à la protection des espaces et ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace.</li></ul>

Source : Commission des affaires économiques du Sénat, d'après le code de l'urbanisme, le code de l'environnement et le code général des collectivités territoriales

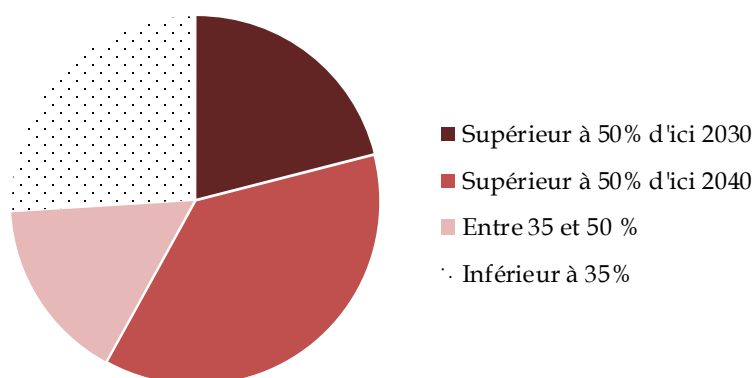
## 2. Les documents d'urbanisme intègrent aujourd'hui en grande majorité des objectifs ambitieux et chiffrés

Les objectifs fixés par la loi ont été très largement intégrés par les documents d'urbanisme. Entendues par le rapporteur, les associations d'élus ont indiqué que **la période décennale qui s'achève a été marquée par un très fort renouvellement des documents d'urbanisme en France**. L'AdCF, notamment, a souligné « les efforts de modernisation des documents d'urbanisme et de planification opérés au cours du dernier mandat. Des centaines de SCoT et des milliers de PLUi ont été approuvés, et traduisent déjà l'adhésion au principe de sobriété foncière et de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers ».

Les SCoT sont déployés sur une grande partie du territoire : en 2021, **447 SCoT** sont en vigueur ou en cours d'élaboration sur le territoire français. **72 % des SCoT existants ont été révisés depuis 2014**, constituant des documents de « **deuxième ou troisième génération** », allant dans le sens d'une plus grande ambition et intégrant les contraintes nouvelles de la loi ALUR. **83 % des communes françaises**, et 90 % de la population du pays, sont aujourd'hui inclus dans le périmètre d'un SCoT.

Conformément à la loi, **les SCoT intègrent des objectifs chiffrés ambitieux de réduction de la consommation d'espace**. Actuellement, **près des trois quarts des SCoT se sont fixé un objectif de réduction supérieur à 35 %, et pour 58 % des SCoT, supérieur à 50 %**.

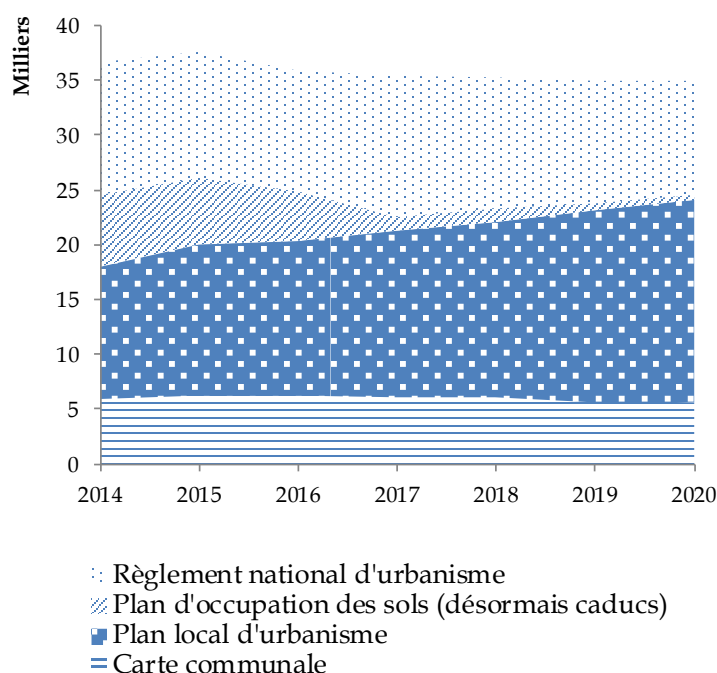
#### OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE CONSOMMATION D'ESPACE FIXÉS PAR LES SCoT EN VIGUEUR



Source : Commission des affaires économiques du Sénat, chiffres Fédération des SCoT

Au niveau des communes et des intercommunalités, le nombre de PLU(i) est passé, sur l'ensemble du territoire, de 11 900 environ en 2014, à 18 400 en 2020, soit une hausse de 55 %. **La moitié des communes françaises sont désormais couvertes par un PLU(i)**. Entre 2016 et 2019, le nombre de PLU intercommunaux a plus que doublé. En outre, les PLU préexistants ont largement **opéré la transition vers des documents « grenellisés »**, intégrant les dernières évolutions juridiques relatives, notamment, à la protection des espaces, et des objectifs chiffrés de lutte contre l'étalement urbain.

NOMBRE DE DOCUMENTS D'URBANISME COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX PAR TYPE  
EN FRANCE ENTRE 2014 ET 2021



Source : Commission des affaires économiques du Sénat, chiffres DHUP

Du point de vue quantitatif, au sein des SCoT et des PLU, tant l'AdCF que les associations de maires ont indiqué aux rapporteurs que **l'on constate de plus en plus fréquemment des « rétrozonages », c'est-à-dire le retour en zones agricoles, naturelles ou forestières de zones préalablement ouvertes à l'urbanisation, mais non exploitées.**

Par exemple, la commune de Vitrolles (Bouches-du-Rhône) a fait le choix de reclasser en zone agricole des terres préalablement classées en zone d'urbanisation future par le plan d'occupation des sols, citant la volonté d'inscrire sa politique d'urbanisme dans un objectif de protection des zones à vocation agricole. Les surfaces agricoles ont ainsi augmenté de 10 % dans le nouveau PLU de la commune, celui-ci ayant par ailleurs **accru de 40 %, soit près de 600 hectares, la surface des zones naturelles**. Il a notamment classé en zone naturelle les bordures d'un étang, afin de limiter le mitage et l'urbanisation diffuse le touchant, ainsi que des parcs et jardins urbains, pour garantir l'intégration d'espaces verts en ville.

**Les SRADDET récemment adoptés par les régions intègrent aussi, comme le prévoit la loi, la thématique de la gestion économe de l'espace.** Des **objectifs chiffrés** ont été inscrits dans les documents, ainsi que, dans certains cas et lorsque le dialogue territorial l'a permis, dans les règles générales. Ils sont parfois illustrés par une carte synthétique. Afin d'atteindre ces objectifs chiffrés, qui s'imposent dans un rapport de prise en compte aux documents cibles (notamment les SCoT), **les règles générales des SRADDET comportent parfois des prescriptions générales sur les moyens**



pour les atteindre, par exemple en matière de reconversion des friches ou de densification des territoires.

Selon les éléments recueillis par le rapporteur, **tous les SRADDET approuvés ou arrêtés ont fixé des objectifs de réduction de la consommation d'espace ; et la moitié d'entre eux ont également traduit ces objectifs dans les règles générales de manière chiffrée.** En revanche, à l'exclusion du SRADDET de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la **totalité des SRADDET renvoie aux documents inférieurs pour la déclinaison territoriale de ces grands objectifs.**

OBJECTIFS DE LIMITATION DE LA CONSOMMATION D'ESPACE FIXÉS PAR LES SRADDET

<i>Région</i>	<i>Objectifs généraux</i>	<i>Règles générales</i>
<b>Auvergne-Rhône-Alpes</b>	Pas d'objectif chiffré, « en l'attente des dispositions prises par l'État qui s'imposeront aux SRADDET »	Pas de règles chiffrées, renvoi aux SCoT
<b>Bourgogne-Franche-Comté</b>	Zéro artificialisation nette d'ici 2050	Règles générales à destination des documents d'urbanisme locaux
<b>Bretagne</b>	Réduction de 50 % d'ici 2030 Réduction de 75 % d'ici 2035 Zéro artificialisation nette en 2040	Application selon l'armature territoriale Règles générales pour les documents locaux
<b>Centre-Val de Loire</b>	Réduction de 50 % d'ici 2025 Zéro artificialisation nette d'ici 2040	-
<b>Grand Est</b>	Réduction de 50 % d'ici 2030 Tendre vers - 75 % d'ici 2050	Règles chiffrées
<b>Hauts-de-France</b>	Division par trois d'ici 2030 Division par quatre d'ici 2040 Division par six d'ici 2050 Zéro artificialisation nette après 2050	Les SCoT, PLU et autres documents locaux « organisent une armature territoriale cohérente »
<b>Normandie</b>	Division par 3 d'ici 2030 Division par 4 d'ici 2040 Division par 6 d'ici 2050 Zéro artificialisation nette après 2050	Les territoires devront définir des objectifs chiffrés pertinents avec les objectifs généraux du SRADDET
<b>Nouvelle-Aquitaine</b>	Réduction de 50 %	Les territoires définiront une armature territoriale
<b>Occitanie (pas encore approuvé)</b>	Zéro artificialisation nette d'ici 2040	Les territoires définissent une trajectoire phasée

<b>Pays de la Loire</b> ( <i>pas encore approuvé</i> )	Tendre vers zéro artificialisation nette d'ici 2050	Les SCoT et PLU doivent évaluer la consommation foncière, encadrer les extensions urbaines et conditionner les ouvertures nouvelles
<b>Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	Réduction de 50 % d'ici 2030	Les territoires doivent s'inscrire dans la stratégie urbaine définie par la Région, selon trois niveaux de centralité, et définir des objectifs chiffrés en ce sens

Source : Commission des affaires économiques du Sénat

### **3. Le projet de loi fixe des objectifs en matière de réduction du rythme d'artificialisation, notion qui n'est pour l'instant pas traduite dans le droit de l'urbanisme et les documents de planification**

Les articles 47 et 48 du projet de loi fixent des grands objectifs - respectivement programmatiques et du code de l'urbanisme - en matière de **réduction du rythme d'artificialisation**. Ils prescrivent une trajectoire de réduction en deux étapes : d'abord, une réduction de moitié en dix ans, en comparaison avec les dix ans précédents ; ensuite, l'atteinte d'une artificialisation nette nulle en 2050.

Cependant, **la notion d'artificialisation n'est pas aujourd'hui connue du droit de l'urbanisme ni des documents d'urbanisme.**

L'ensemble des obligations de sobriété foncière des documents de planification et d'urbanisme sont **traduits et mesurés par le biais de la consommation d'espaces** naturels, agricoles et forestiers : c'est le cas des objectifs des SCoT et des PLU, en particulier. **L'articulation entre les obligations actuelles en matière de consommation d'espace et les nouveaux objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, n'est donc pas évidente.**

En outre, ces objectifs programmatiques **interrogent les modalités de déclinaison concrète au sein des documents de planification** des collectivités territoriales, c'est-à-dire de **répartition des efforts entre zones géographiques.**

**II. Le dispositif envisagé - Une intégration des objectifs chiffrés de réduction de l'artificialisation dans les SRADDET en vue de leur déclinaison par compatibilité dans les documents d'urbanisme locaux**

### **1. Une intégration obligatoire de la trajectoire et des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols, des SRADDET aux cartes communales**

Le projet de loi initial prévoit une **intégration obligatoire de l'objectif et de la trajectoire de réduction du rythme de l'artificialisation des sols au sein du SRADDET, à la fois sous forme d'objectif général et au sein des règles générales** (1° du I du présent article, article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales). Les règles devront ainsi fixer une **trajectoire**, ainsi que pour **chaque période décennale** - dont la première couvrira la période 2021-2031, un **rythme maximal** d'artificialisation. Pour la première période, le projet de loi fixe un **seuil « plancher » de réduction minimale de 50 %** (1° et 2° du III du présent article).

Les autres documents régionaux - de la collectivité de Corse, des collectivités d'outre-mer, ainsi que de la région Ile-de-France - sont également tenus aux mêmes obligations (2° et 3° du I et 1° du II du présent article). Il s'agit du plan d'aménagement et de développement durable de Corse (**PADDUC**), des schémas d'aménagement régionaux (**SAR**) de Guadeloupe, Réunion, Guyane, Martinique et Mayotte, ainsi que du schéma directeur de la région d'Ile-de-France (**SDRIF**), respectivement définis aux articles L. 4424-9 et 4433-7 du code général des collectivités territoriales et à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, qui sont complétés en ce sens.

Le présent article du projet de loi prévoit ensuite à l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme que **les schémas de cohérence territoriaux (SCoT) intègrent à leur tour des objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation par période décennale** (2° du II du présent article). Ceux-ci devront être fixés en « tenant compte de la vacance de locaux et des zones déjà artificialisées disponibles pour y conduire des projets », dans des conditions précisées par décret. Ils devront **décliner dans un rapport de compatibilité les objectifs des règles générales du SRADDET**.

Les **plans locaux d'urbanisme** devront également s'assurer que leurs **objectifs chiffrés** de modération de consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain, prévus à l'article L. 151-5, « permettent d'atteindre » les objectifs de réduction du rythme d'artificialisation des sols fixés par le SCoT ou, à défaut, le document régional (4° du II du présent article). De même, la **carte communale**, bien que ne fixant pas d'objectifs chiffrés propres, devra « permettre d'atteindre » ces mêmes objectifs du SCoT ou SRADDET (5° du II du présent article). Les objectifs fixés par le SCoT s'imposeront à eux dans un **rapport de compatibilité**.

### **2. Une mise en compatibilité des documents de planification et d'urbanisme dans des délais contraints et encadrés, par le biais d'une procédure allégée**

L'ensemble de ces documents d'urbanisme et de planification étant liés par des liens de compatibilité ou de prise en compte **au titre de la**

**hiérarchie des normes d'urbanisme**, les changements opérés par le projet de loi impliquent la **révision « en cascade » des documents**. Le présent article fixe un cadre pour ces modifications (IV).

Il prévoit que **chaque « échelon » de modification soit engagé entre trois et six mois après que la modification de l'échelon supérieur ait été effectuée** ; et que la procédure se termine dans des délais compris entre **dix-huit mois et quatre ans**.

Le texte prévoit également les **modalités « d'intégration directe » par un document inférieur, si le document supérieur n'a pas respecté son obligation d'intégration** - à savoir, l'intégration directe par le SCoT à défaut d'intégration par le SRADDET, ou l'intégration directe par les cartes communales et PLU à défaut d'intégration par le SRADDET et par le SCoT.

Enfin, **des sanctions sont prévues en cas de non-intégration des objectifs dans les délais fixés** par le projet de loi : si le SCoT fait défaut, les documents communaux et intercommunaux ne pourront prévoir des ouvertures à l'urbanisation ; si les documents locaux font défaut, aucune autorisation ne pourra être délivrée dans les zones à urbaniser ou secteurs constructibles des cartes communales et PLU.

Le texte **autorise aussi l'ensemble des documents** - à l'exception de la carte communale pour laquelle seule une procédure de révision est prévue par le droit existant - **à recourir à une procédure de modification ou modification simplifiée**, d'ordinaire réservées aux changements mineurs apportés aux documents, qui ne modifient pas leur équilibre général.

Le cadre spécifique applicable à chaque document est précisé dans le tableau ci-dessous :

<i>Document</i>	<i>Procédure applicable et délai d'engagement</i>	<i>Délai d'entrée en vigueur de la modification et sanctions en cas de défaut</i>
<b>SRADDET</b>	Procédure de <b>modification</b> Engagée sous <b>six mois</b> ou dans le cadre de l'évaluation sexennale du SRADDET	Intégré <b>sous dix-huit mois, sous peine d'intégration directe par les SCoT ou à défaut, les PLU ou cartes communales</b>
<b>PADDUC</b>	Procédure de <b>modification</b>	<b>Objectif minimum de 50 %</b>
<b>SAR</b>	Engagée sous <b>six mois</b>	
<b>SDRIF</b>		
<b>SCoT</b>	Procédure de <b>modification simplifiée</b> Engagée sous <b>trois mois</b> à compter de l'entrée en vigueur du SRADDET, SAR, PADDUC ou SDRIF modifié (ou à compter de la loi si ces derniers sont déjà conformes à l'objectif)  En cas de non intégration par le document régional sous dix-huit mois, <b>intégration directe sous trois mois</b>  Les SCoT <b>en cours d'élaboration</b> doivent aussi intégrer les objectifs	Intégré <b>avant le 1<sup>er</sup> juillet 2024, sous peine de suspension des ouvertures à l'urbanisation</b>  Objectif minimum de 50 % si intégration directe à défaut d'intégration dans le document régional

<b>PLU</b>	<p>Procédure de <b>modification simplifiée</b></p> <p>Engagée <b>sous trois mois</b> à compter de l'entrée en vigueur du SCoT modifié ; ou à défaut de SCoT, à compter de l'entrée en vigueur du SRADDET, SAR, PADDUC ou SDRIF modifié (ou à compter de la loi s'ils sont déjà conformes à l'objectif)</p> <p>En cas de non intégration par le document régional sous dix-huit mois et en l'absence de SCoT, <b>intégration directe sous trois mois</b></p>	<p>Intégré avant le <b>1<sup>er</sup> juillet 2025, sous peine d'interdiction de délivrance des autorisations d'urbanisme dans les zones AU</b></p> <p>Objectif minimum de 50 % si intégration directe à défaut d'intégration dans le document régional et dans le SCoT</p>
<b>Carte communale</b>	<p>Procédure de <b>révision</b></p> <p>Engagée <b>sous trois mois</b> (identique au PLU)</p> <p>En cas de non-intégration par le document régional sous dix-huit mois et en l'absence de SCoT, <b>intégration directe sous trois mois</b></p>	<p>Intégré avant le <b>1<sup>er</sup> juillet 2025, sous peine d'interdiction de délivrance des autorisations d'urbanisme dans les secteurs constructibles</b></p> <p>Objectif minimum de 50 % si intégration directe à défaut d'intégration dans le document régional</p>

### **3. Un renforcement des conditions d'urbanisation nouvelle dans les SCoT, PLU et cartes communales**

Enfin, le présent article **renforce les conditions d'ouverture à l'urbanisation opérées par les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales.**

Au titre de l'article L. 141-8 du code de l'urbanisme rédigé par 3° du II du présent article, **les SCoT devront subordonner, au sein de leur document d'orientation et d'objectifs, l'ouverture à l'urbanisation de « nouveaux secteurs comportant des sols naturels, agricoles ou forestiers » à deux critères : d'une part, « l'existence de besoins » démographiques ou économiques, en matière notamment d'implantation d'activités ; de l'autre, la réalisation par la commune ou l'EPCI d'une étude de densification des zones déjà urbanisées, qui témoigne de « l'impossibilité de répondre aux besoins » dans les espaces et terrains déjà urbanisés ou dans les zones déjà ouvertes à l'urbanisation.**

En ce qui concerne les **PLU**, l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme est complété (4° du III) pour prévoir que le document ne peut prévoir d'ouverture à l'urbanisation que « **s'il est justifié que la capacité de construire ou d'aménager est déjà mobilisée dans les espaces urbanisés** », en tenant compte de la capacité à « mobiliser effectivement les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés ».

Les **cartes communales**, enfin, sont soumises à une **obligation de justification similaire, mais allégée** (5° du III) : elles devront également justifier que la capacité de construire ou d'aménager est déjà mobilisée dans les espaces déjà urbanisés, au titre du dernier alinéa nouveau de l'article L. 161-3 du code de l'urbanisme.

**III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Une « territorialisation » des objectifs opérée au niveau du SRADDET ; un assouplissement des délais de mise en conformité des documents ; et une première période décennale basée sur les données de réduction de la consommation d'espace**

L'article 49 a été largement réécrit et complété lors de son examen à l'Assemblée nationale. L'évolution la plus significative consiste à **confier aux SRADDET le rôle de répartir, dans le cadre d'une « territorialisation » décidée au niveau régional, les efforts des collectivités de son périmètre en matière de réduction de l'artificialisation**, et donc d'encadrer les objectifs chiffrés qui seront fixés par leurs documents d'urbanisme.

Les évolutions adoptées par l'Assemblée nationale visent à :

• Préciser les modalités de déclinaison territoriale des objectifs de réduction de l'artificialisation

En commission, il a été prévu que l'objectif de réduction de l'artificialisation, fixé par les **règles générales des SRADDET**, **devra obligatoirement être « décliné entre les différentes parties du territoire régional »**. Les modalités concrètes de déclinaison sont **renvoyées à un décret en Conseil d'État**. En séance publique, il a été précisé que cette déclinaison tiendra compte :

- De la **réduction de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers déjà réalisée** dans les différentes parties du territoire régional ;

- Du « **potentiel foncier mobilisable** » dans les espaces déjà urbanisés ;

- Du maintien et du renforcement des **continuités écologiques** ;

- Des besoins liés aux **évolutions démographiques et économiques** ;

- Des enjeux spécifiques des communes classées en **zone de revitalisation rurale** ;

- Facultativement, **des projets d'envergure régionale ou nationale** engendrant une artificialisation des sols, leur impact vis-à-vis de l'objectif régional de réduction de l'artificialisation **pouvant alors être « mutualisé » au niveau régional.**

En séance publique, les dispositions relatives aux SCoT ont également été modifiées afin de prévoir une **seconde territorialisation au sein des SCoT**. Celle-ci sera opérée au niveau du document d'orientation et d'objectifs, en tenant compte :

- De la **réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers déjà réalisée** ;
  - Du « **potentiel foncier mobilisable** » dans les espaces déjà urbanisés ;
  - Des besoins liés aux **évolutions démographiques et économiques** entre les **différentes polarités**, urbaines et rurales, du territoire.
- Allonger les délais de modification des documents d'urbanisme

Lors de l'examen en commission spéciale et en séance publique, à l'initiative du **rapporteur**, les **délais applicables à la modification des documents d'urbanisme afin d'y intégrer des objectifs de réduction de l'artificialisation ont été sensiblement allongés.**

- Les **SRADDET, PADDUC, SAR et SDRIF** devront **engager leur évolution sous un an** au lieu de six mois, **et la conclure sous deux ans** au lieu de dix-huit mois ;

- Les **SCoT** devront intégrer les objectifs **lors de la prochaine évaluation du SCoT, lors de leur première révision ou modification consécutive à l'évolution du document supérieur**, ou à défaut d'évolution de ce dernier, **engager une évolution sous deux ans**. L'évolution devra être **achevée sous cinq ans**. Dans le texte initial, le délai imparti aux SCoT pour engager l'évolution était de **trois mois** à compter de l'évolution du SRADDET ou de l'entrée en vigueur de la loi, et la procédure devait être achevée au **1<sup>er</sup> juillet 2024** ;

- Les **PLU et cartes communales** devront intégrer les objectifs **lors de la prochaine évaluation du PLU, lors de leur première révision ou modification consécutive à l'évolution du SRADDET**, ou à défaut d'évolution de ce dernier, **engager une évolution sous deux ans**. L'évolution devra être **achevée sous six ans**. Dans le texte initial, le délai imparti aux PLU et cartes communales pour engager l'évolution était de **trois mois** à compter de l'évolution du SRADDET, du SCoT ou de l'entrée en vigueur de la loi, et la procédure devait être achevée au **1<sup>er</sup> juillet 2025**.



Les dispositions du présent article telles que résultant du texte adopté par l'Assemblée nationale sont résumées dans le tableau ci-dessous :

<i>Document</i>	<i>Procédure applicable et délai d'engagement</i>	<i>Délai d'entrée en vigueur de la modification et sanctions en cas de défaut</i>
<b>SRADDET</b>	Procédure de <b>modification</b> Engagée sous <b>un an</b>	<b>Intégré sous deux ans, sous peine d'intégration directe par les SCoT ou à défaut, les PLU ou cartes communales</b> <b>Objectif minimum de 50 %</b>
<b>PADDUC</b>	Procédure de <b>modification</b>	
<b>SAR</b>	Engagée sous <b>un an</b>	
<b>SDRIF</b>		
<b>SCoT</b>	Procédure de <b>modification simplifiée</b> <b>Dispense pour les SCoT de moins de dix ans</b> prévoyant des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espace <b>d'au moins 33 % par rapport à la période décennale précédente</b> Engagée <b>lors de la première évolution ou la première évaluation du SCoT</b> En cas de non intégration par le document régional sous deux ans, <b>intégration directe sous deux ans</b> Les SCoT <b>en cours d'élaboration</b> doivent aussi intégrer les objectifs	<b>Intégré sous cinq ans, sous peine de suspension des ouvertures à l'urbanisation</b> Objectif minimum de 50 % si intégration directe à défaut d'intégration dans le document régional

<p><b>PLU</b></p>	<p>Procédure de <b>modification simplifiée</b></p> <p><b>Dispense</b> pour les PLU de <b>moins de dix ans</b> prévoyant des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espace <b>d'au moins 33 % par rapport à la période décennale précédente</b></p> <p>Engagée <b>lors de la première évolution ou la première évaluation du PLU</b></p> <p>En cas de non-intégration par le document régional sous deux ans et en l'absence de SCoT, <b>intégration directe sous deux ans</b></p>	<p>Intégré <b>sous six ans, sous peine d'interdiction de délivrance des autorisations d'urbanisme dans les zones AU</b></p> <p>Objectif minimum de 50 % si intégration directe à défaut d'intégration dans le document régional et dans le SCoT</p>
<p><b>Carte communale</b></p>	<p>Procédure de <b>révision</b></p> <p><b>Dispense</b> pour les cartes communales de <b>moins de dix ans</b> engendrant une réduction de la consommation d'espace <b>d'au moins 33 % par rapport à la période décennale précédente</b></p> <p>Engagée <b>sous trois mois</b> (identique au PLU)</p> <p>En cas de non-intégration par le document régional sous deux ans et en l'absence de SCoT, <b>intégration directe sous trois mois</b></p>	<p>Intégré <b>sous six ans, sous peine d'interdiction de délivrance des autorisations d'urbanisme dans les secteurs constructibles</b></p> <p>Objectif minimum de 50 % si intégration directe à défaut d'intégration dans le document régional</p>

- Préciser les souplesses applicables aux documents « vertueux »

Outre la « prise en compte » des efforts de réduction de l'artificialisation déjà réalisés, qui seront **intégrés parmi les critères de territorialisation des objectifs** (voir ci-dessus), l'Assemblée nationale a inséré une **dérogation relative aux documents d'urbanisme existants et déjà « vertueux »**.

Seront ainsi **dispensés d'intégration directe** des objectifs nouvellement fixés par le SRADDET, les SCoT, PLU et cartes communales :

- Adoptés ou révisés depuis **moins de dix ans**, et arrêtés et approuvés avant la promulgation de la loi ;

- **Incluant des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers de - 30 % ou davantage** vis-à-vis de la période décennale précédant leur adoption.

Cette dispense n'est **valable que pour la première période décennale** instaurée par la loi (2021-2031).

• Baser le calcul de l'artificialisation sur la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers, pour la première période décennale

Lors de l'examen en commission spéciale, **un amendement du rapporteur** a été adopté afin de prévoir que, **pour la première période de dix ans, le rythme d'artificialisation soit calculé à partir du rythme de consommation d'espaces** naturels, agricoles et forestiers observé. Cette **consommation est définie comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné »**. En cohérence avec cette modification, la notion de « sols » a été remplacée par la notion « d'espaces », plus cohérente avec les dispositions du code de l'urbanisme.

• Renvoyer au niveau communal et intercommunal le renforcement de la conditionnalité de l'ouverture à l'urbanisation

En séance publique, l'Assemblée nationale a **supprimé le renforcement de la conditionnalité de l'ouverture à l'urbanisation au sein des SCoT, pour la renvoyer au niveau des documents communaux et intercommunaux** : les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales.

Dans les **PLU(i)**, des zones ne pourront être ouvertes à l'urbanisation qu'en cas de **justification, par une étude de densification** des zones déjà urbanisées, de la mobilisation des capacités à aménager ou à construire dans les espaces urbanisés. Les **cartes communales devront également justifier** de cette mobilisation, sans toutefois devoir réaliser une étude spécifique.

**Les critères retenus dans le cadre de cette justification ont été explicités et articulés** : il s'agira d'examiner la capacité à mobiliser, dans un délai correspondant au cycle de vie du document, les locaux vacants, les friches et les espaces déjà urbanisés.

• Demander un rapport au Gouvernement portant sur la fiscalité du logement, de la construction et de l'urbanisme, sur les outils à la disposition des collectivités, et sur les dispositifs de compensation

En commission, les députés ont adopté un amendement prévoyant la remise au Parlement d'un **rapport du Gouvernement** relatif à la **fiscalité de l'urbanisme** et aux **outils à la main des collectivités** en matière d'aménagement, de maîtrise foncière et de logement.

Cette demande de rapport a été complétée en séance publique, pour y inclure la **fiscalité du logement et de la construction**, ainsi qu'un **bilan et des perspectives d'évolution des dispositifs de compensation** existants.

- Autres évolutions

L'Assemblée nationale a également adopté d'autres dispositions visant à :

- **Clarifier la rédaction des dispositions relatives aux SRADDET, aux SCoT et aux PLU.** Les SRADDET fixeront non plus un « rythme maximal d'artificialisation », mais un objectif de réduction de ce rythme. Cet objectif de réduction devra être d'au moins 50 %. Pour les SCoT, l'objectif sera fixé au sein des nouveaux « projets d'aménagement stratégique » prévus dans la réforme récente de ces documents. Le renvoi à un décret est supprimé. Les PLU devront fixer un objectif en cohérence avec le diagnostic réalisé lors de l'élaboration ou l'évolution du document ;

- **Préciser l'opposabilité des dispositions de l'article aux documents d'urbanisme en cours d'élaboration.** Deux alinéas précisent le caractère opposable ou non des nouvelles obligations applicables aux documents d'urbanisme pour les évolutions déjà prescrites ;

- **Permettre au règlement des PLU de réglementer l'imperméabilisation des sols.** Le règlement de PLU pourra comporter des prescriptions relatives à la « limitation de l'imperméabilisation des sols », la « désimperméabilisation des sols » et la « compensation de toute nouvelle imperméabilisation ».

#### **IV. La position de la commission - Renvoyer la territorialisation des objectifs à une échelle de dialogue et de proximité, les SCoT, et faire confiance aux collectivités territoriales pour opérer une différenciation vertueuse**

L'article 49 vise à traduire concrètement les grands objectifs de lutte contre l'artificialisation au sein des documents d'urbanisme et de planification, pour leur conférer une portée normative plus forte. **La commission partage pleinement cet objectif**, car la réduction du rythme d'artificialisation passera par un meilleur suivi des dynamiques locales et la fixation d'objectifs ambitieux par chaque collectivité territoriale, en pleine responsabilité.

Cependant, **la commission estime que le Gouvernement, s'il propose des objectifs ambitieux en cohérence avec les demandes de la Convention citoyenne pour le climat, se trompe sur la méthode.**

Il propose un **dispositif extrêmement centralisé, dont les cibles, le calendrier et les modalités d'application sont tous définis par l'État** - bien que formellement renvoyés aux SRADDET. La loi ne laisserait, contrairement à aujourd'hui, **aucune flexibilité aux SRADDET** pour choisir leur degré de

normativité et leur contenu. La fixation d'un objectif « plancher » commun à toutes les régions françaises, sans prise en compte aucune de leurs spécificités, **n'est pas en prise avec la réalité du territoire français, qui se caractérise par des dynamiques d'artificialisation extrêmement diverses.**

Le projet de loi **s'appuie sur une compétence nouvelle confiée aux SRADDET** : celle de fixer un objectif de politique de l'urbanisme, qui s'imposera de manière prescriptive aux communes et à leurs groupements. Document encore très jeune et peu éprouvé - la plupart ayant été adoptés au cours des années 2020 et 2021 - **le SRADDET n'offre pas les garanties propres aux documents d'urbanisme**, à l'inverse du SCoT, ou des PLU, qui font l'objet d'une large concertation à l'échelle locale et territoriale, et s'appuient sur des cartes opposables. D'ailleurs, **la compétence en matière d'urbanisme est logée auprès des communes et des EPCI**, raison qui a conduit la Convention citoyenne à **retenir l'échelle des SCoT ou des PLU** comme principal échelon de mise en œuvre de la politique de lutte contre l'artificialisation.

Dès lors, confier au SRADDET le rôle de « répartiteur » des droits à artificialiser, ou en tout cas de l'effort de réduction de l'artificialisation entre les différentes collectivités de son territoire, est méconnaître la nature du document et celle des réalités locales.

Il est à craindre en outre qu'une décision à l'échelle régionale, dans le cadre de « grand-messes » comme la conférence territoriale de l'action publique (CTAP), **ne donne davantage de poids aux revendications des métropoles et des territoires les plus urbanisés et les plus dynamiques, au détriment des petits EPCI à caractère plus rural.** Sans garantie de la qualité du dialogue régional à cet égard, **les équilibres territoriaux trouvés dans le cadre des SCoT pourraient être remis en cause**, en faisant porter l'essentiel de l'effort de réduction de l'artificialisation nouvelle sur les territoires déjà peu artificialisés, tandis que les collectivités les plus urbanisées pourraient disposer d'enveloppes plus permissives.

Comme évoqué plus haut (voir le I du présent commentaire), **les collectivités territoriales se sont déjà engagées dans des trajectoires ambitieuses de réduction de l'artificialisation.** Depuis près de vingt ans, les SCoT ont établi un dialogue territorial qui a permis aux documents en vigueur de prévoir des réductions de l'ordre de 35 % pour les trois quarts d'entre eux, et même de 50 % pour près de 60 % des SCoT. **Il n'est donc nullement besoin d'en passer par une approche prescriptive et s'assimilant à un certain « centralisme régional » pour obtenir des résultats très positifs.**

Les régions elles-mêmes ne semblent pas particulièrement demandeuses de cette nouvelle compétence. La plupart des SRADDET récemment adoptés prévoient certes des objectifs chiffrés de réduction de l'artificialisation, **mais restent de l'ordre de l'orientation générale** - au sein des objectifs - plutôt que de la cible prescriptive. D'ailleurs, **nombre d'entre**

**eux renvoient la déclinaison et la territorialisation de cet objectif aux SCoT et aux PLUi de leur territoire**, un seul - celui de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur - ayant fait le choix d'une déclinaison géographique sur trois niveaux de centralité. Il semble à la commission dès lors préférable de **respecter les dynamiques et la qualité du dialogue territorial, en conservant au SRADDET le rôle d'orientation générale qui lui est confié par la loi, plutôt que d'en faire un « super-SCoT » qui ne correspond ni aux compétences des Régions, ni à leurs souhaits.** À l'inverse, il convient de **renforcer les SCoT dans leur rôle de document pivot et intégrateur des enjeux de sobriété foncière et de protection des sols et des milieux.**

**Le rapporteur relève par ailleurs le manque d'opérationnalité du dispositif proposé.** D'abord, il prévoit une refonte globale des documents d'urbanisme de France, qu'il **fonde sur une notion - l'artificialisation nette - qui n'est encore ni définie, ni appréhendée, ni mesurée** par les collectivités territoriales. Pour remédier à cet écueil, l'Assemblée nationale a prévu que pour la première période décennale de la trajectoire, « l'artificialisation » soit interprétée comme synonyme de la « consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers », notion elle déjà appréhendée par les documents d'urbanisme. **Outre l'effet d'annonce, on peut s'interroger sur la pertinence d'ajouter une couche de complexité à des documents déjà lourds, pour ajouter un objectif « doublon » de celui qui est déjà inscrit dans l'ensemble des SCoT.**

Ensuite, comme l'a relevé le Conseil d'État dans l'étude d'impact de cet article, l'ampleur des révisions et modifications appelées par cet article ne doit pas être sous-estimée. **Le projet de loi initial fixait des délais absolument irréalistes**, qui ont été assouplis lors de l'examen à l'Assemblée nationale. Pour contourner cet écueil, les députés ont prévu que la mise en compatibilité des SCoT et PLU puisse se faire lors de la prochaine échéance de révision ou modification ; et que les SCoT et PLU les « plus vertueux » soient dispensés d'intégration des objectifs durant la première période décennale. **Ces dispositions vont dans le bon sens, mais elles accroissent la complexité du dispositif : une architecture plus souple pourrait faire disparaître le besoin d'insérer tant de dérogations mal calibrées.** En outre, le Gouvernement répond à ces interrogations que les procédures de modification et de modification simplifiée, qui pourront être utilisées à titre exceptionnel pour mettre en compatibilité les documents, accéléreront les procédures. Or, l'ensemble des représentants des collectivités locales entendus par le rapporteur souligne que cette solution n'est pas réponse à tout : **l'acceptabilité des objectifs fixés sera clef pour leur bonne mise en œuvre, or une modification faisant l'impasse sur une concertation de qualité et sur le temps du dialogue n'en sera que moins bien appliquée.**

Enfin, la commission a insisté sur l'importance de la **différenciation dans l'application des objectifs de réduction de l'artificialisation.** En effet, la diversité des dynamiques à l'œuvre sur le territoire français, et des **injonctions contradictoires auxquelles font face les**

**élus locaux, impliquent une nécessaire conciliation des objectifs de politique publique.** Des territoires en forte pénurie de logements par exemple, menant des efforts spécifiques d'attractivité pour l'activité économique, ou ayant déjà réalisé d'importants efforts de sobriété foncière, doivent pouvoir faire valoir ces raisons légitimes au moment de la fixation des cibles chiffrées, car il ne sera pas possible de remplir l'ensemble des besoins sur des terres artificialisées. **Dès lors, une approche uniquement comptable et uniforme ne semble ni adaptée, ni productive.** Renvoyer la répartition à une « formule », surtout déterminée par décret, n'est pas idéal. À l'inverse, **il s'agit de rapprocher la décision d'un échelon plus en prise avec les besoins du territoire, dans un esprit de conciliation qu'exprime déjà le SCoT.**

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission a sensiblement réécrit le dispositif de l'article 49, afin d'assurer l'application territorialisée et différenciée des objectifs de lutte contre l'artificialisation, et de s'appuyer sur les dynamiques territoriales déjà engagées.** Elle a ainsi adopté neuf amendements proposés par son rapporteur :

- L'amendement COM-181, ainsi que l'amendement identique COM-808 du rapporteur pour avis de la commission des lois issu d'un travail en commun, **qui visent à conforter le SRADDET dans son rôle d'orientation générale, plutôt que de prévoir l'intégration obligatoire d'objectifs territorialisés au sein des règles générales.** Les amendements confirment donc l'inscription d'un objectif de réduction de l'artificialisation des sols dans le SRADDET, **au niveau toutefois des objectifs généraux et non des règles générales.** En outre, **la disposition relative à la territorialisation obligatoire opérée par le SRADDET, et à ses critères déterminés par décret, est supprimée** : si les collectivités d'un périmètre régional atteignent un accord sur cette répartition, le SRADDET pourra effectivement comporter des règles générales plus précises, mais cela n'est au titre de l'amendement qu'une faculté. **Cette solution offre l'avantage de la souplesse, car les objectifs généraux s'imposent aux SCoT et PLU dans un rapport de prise en compte, tandis que les règles générales impliquent un rapport de compatibilité.** De plus, ces amendements **n'impliquent pas la suppression de la cible de 50 % de réduction au sein du SRADDET, mais simplement son inscription au sein des objectifs ;**

- L'amendement COM-184, ainsi que le sous-amendement COM-1910 de M. Laurent, **qui visent à renvoyer le dialogue autour de l'application territorialisée des objectifs au niveau des schémas de cohérence territoriale, en garantissant la prise en compte des différents enjeux auxquels font face les collectivités territoriales.** L'amendement du rapporteur confie aux SCoT cette territorialisation, prévoyant qu'elle tienne compte des besoins en matière de logement et de démographie ; de l'implantation d'activité économique ; du potentiel foncier mobilisable et du foncier protégé ; des efforts de réduction déjà réalisés au cours des vingt années précédentes ; des impacts des projets d'envergure nationale ou

régionale, qui pourront être neutralisés ; et enfin des projets d'intérêt communal ou intercommunal portés et planifiés par les collectivités. Par sous-amendement, a été ajouté à ces facteurs « *la diversité des territoires urbains et ruraux, des besoins liés au développement rural et des enjeux de revitalisation et de désenclavement des zones rurales* » ;

- L'amendement COM-188 permet aux **efforts menés par les communes en matière de densification des zones d'urbanisation diffuse de ne pas être retenus en tant qu'artificialisation** dans leur objectif propre. Les efforts de densification des espaces déjà urbanisés contribuent à la limitation de la consommation d'espace nouvelle : à ce titre, ils poursuivent un objectif d'intérêt public. **Cependant, le passage à la notion d'artificialisation risque de se faire au détriment du remplissage des « dents creuses »,** c'est-à-dire des espaces non bâtis dans des zones d'urbanisation diffuse : il s'agit de terrains non artificialisés qui le deviendraient dès qu'ils seraient bâtis, et qui pèseraient donc sur les objectifs de réduction fixés par les communes et intercommunalités. **Pour résoudre cette contradiction entre densification et lutte contre l'artificialisation, le rapporteur a souhaité exclure les constructions situées en STECAL** ainsi que les « **secteurs déjà urbanisés** » des communes soumises à la Loi Littoral du décompte de l'artificialisation ;

- L'amendement COM-189, ainsi que l'amendement identique COM-810 du rapporteur pour avis de la commission des lois, visent à préserver la **libre administration des collectivités territoriales**. En effet, la rédaction du présent article du projet de loi exige que les collectivités « prescrivent » la modification de leurs documents d'urbanisme. Afin de **préserver la liberté de vote des conseils municipaux et communautaires**, la rédaction précise qu'ils « délibèrent sur l'opportunité d'engager » ces procédures ;

- L'amendement COM-186, ainsi que l'amendement identique COM-809 du rapporteur pour avis de la commission des lois, qui **suppriment les dispositions visant la régulation de l'imperméabilisation** par le plan local d'urbanisme, sources de complexité et sans plus-value réelle. En effet, **le plan local d'urbanisme peut déjà réguler plusieurs facteurs d'imperméabilisation**, tels que la surface bâtie ou végétalisée, ou les matériaux privilégiés pour les revêtements. Ces dispositions additionnelles, qui s'appuie de plus sur une **notion non définie par le droit de l'urbanisme**, n'améliorent pas le droit existant mais sont source de confusion ;

- L'amendement COM-191 prévoit une **évaluation des mécanismes de compensation** existants et susceptibles d'être mis en place dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation des sols. En effet, **le projet de loi est sibyllin sur les mécanismes de compensation** - en particulier à l'article 52 ou en matière de renaturation - alors qu'il s'agit d'une **notion clef dans l'approche « nette » de l'artificialisation**. Cette disposition permettra aussi



de tirer un bilan des compensations agricole, forestière et écologique, qui n'ont pas encore été réellement évaluées ;

- Les amendements COM-187, COM-182 et COM-190, qui apportent **diverses précisions juridiques et rédactionnelles**.

La commission a également adopté :

- L'amendement COM-1138 de Mme Létard, qui **prolonge le délai sous lequel les SRADDET, PADDUC, SAR et SDRIF devront être modifiés** pour intégrer les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols. Fixée à deux ans par le texte issu de l'Assemblée nationale, il est **ainsi porté à trois ans**, pour garantir la qualité de la concertation régionale ;

- L'amendement COM-1868 de Mme Raimond-Pavero, qui **sécurise la disposition relative à l'étude de densification des espaces déjà urbanisés** qui doit être réalisée par les PLU avant toute ouverture à l'urbanisation. Le projet de loi conditionne les ouvertures nouvelles à la justification de l'impossibilité de construire dans des zones déjà urbanisées : cette exigence de justification et la caractérisation de l'incapacité **font peser un risque sur les PLU, qui font déjà l'objet d'importants contentieux**. Pour sécuriser cette rédaction, il est prévu que la réalisation de l'étude de densification vaille justification ;

- L'amendement COM-1716 de M. Wattebled, qui prévoit que le rapport au Parlement inclus au sein du présent article **étudie les possibilités de simplification en matière d'autorisations d'urbanisme**. Les restrictions à la constructibilité nouvelle, notamment en zones à urbaniser, doivent aller de pair avec l'accélération et la simplification des projets planifiés en zone déjà urbanisée. Un travail de réflexion sur ce point ne peut être que soutenu.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 49 bis A (supprimé) (délégué)*

**Compétence des CDPENAF sur les plans locaux d'urbanisme  
de communes non couvertes par un SCoT**

Cet article vise à élargir le champ du pouvoir d'autosaisine des CDPENAF à l'ensemble des projets de PLU(i), y compris lorsque les communes et EPCI compétents appartiennent au périmètre d'un SCoT en vigueur.

La commission a adopté douze amendements identiques visant à supprimer cet article, afin de maintenir le champ actuel de saisine des CDPENAF à l'encontre des documents d'urbanisme locaux.

Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.

**I. La situation actuelle - Un pouvoir d'autosaisine des CDPENAF sur les PLU(i) limité aux communes et EPCI n'appartenant pas au périmètre d'un SCoT récent**

L'élaboration des documents d'urbanisme est soumise à des **procédures spécifiques**, définies par le code de l'urbanisme. En particulier, des obligations de concertation et de consultation s'appliquent aux schémas de cohérence territoriale (SCoT), aux plans locaux d'urbanisme communaux et intercommunaux et aux cartes communales.

Compétente en matière de réduction des surfaces naturelles, forestières et agricoles (NAF), la **commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)** est chargée, dans chaque département, de **rendre un avis sur les projets de documents d'urbanisme au regard de leur impact sur la consommation d'espaces non urbanisés**. Au titre de l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime, « elle émet [...] un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'urbanisme ».

Cet état du droit est le **résultat d'évolutions législatives successives, qui ont conforté le rôle de la commission** lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. En particulier, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, dite **loi « LAAAF »**, a rendu **obligatoire son avis** sur les documents visés par le code de l'urbanisme.

La loi LAAAF a également confié à la CDPENAF, à l'article L. 112-1-1 précité, un **pouvoir d'autosaisine** sur tout projet et document d'urbanisme. Toutefois, elle a **limité cette autosaisine, en excluant de son champ les projets de PLU(i) des communes et EPCI appartenant au périmètre d'un SCoT approuvé** postérieurement à la loi. En effet, **les SCoT sont eux aussi soumis à l'avis ou à l'autosaisine** de la CDPENAF, et s'imposent dans un rapport de compatibilité aux PLU(i).

COMPÉTENCE DE LA CDPENAF SUR LES DOCUMENTS D'URBANISME LOCAUX

Schéma de cohérence territoriale (SCoT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Notifiée</u> de l'élaboration du SCoT et de sa révision (L. 143-17 du code de l'urbanisme)</li> <li>• <u>Rend un avis</u> sur le projet d'élaboration ou de révision <u>s'il réduit les espaces NAF</u> (L. 143-20)</li> </ul>	
	<i>Couvert par un SCoT approuvé après 2014</i>	<i>Non couvert par un SCoT approuvé après 2014</i>
Plan local d'urbanisme (PLU) communal ou intercommunal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Rend un avis</u> sur le projet d'élaboration, de révision ou de modification :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- s'il crée un <u>STECAL</u> (L. 151-13) ;</li> <li>- s'il élargit la <u>constructibilité en zone NAF</u> au titre du règlement (L. 151-12) ;</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Rend un avis</u> sur le projet d'élaboration, de révision ou de modification :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>s'il réduit les espaces NAF</u> ou crée un <u>STECAL</u> (L. 151-13, L. 153-16 et L. 153-33) ;</li> <li>- s'il élargit la <u>constructibilité en zone NAF</u> au titre du règlement (L. 151-12) ;</li> <li>- <u>ouvre à l'urbanisation</u> des zones AU ou des zones NAF (L. 142-4, et L. 142-5)</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Pas d'autosaisine</u> (L. 112-1-1 précité)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Autosaisine</u> : Peut demander que tout projet lui soit soumis (L. 153-17)</li> </ul>
Carte communale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Rend un avis</u> sur le projet d'élaboration de carte communale (L. 163-4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Rend un avis</u> sur le projet d'élaboration de carte communale (L. 163-4)</li> <li>• <u>Rend un avis</u> sur le projet de <u>révision</u> :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- s'il <u>réduit les secteurs où les constructions ne sont pas admises</u> (L. 163-8)</li> <li>- s'il <u>ouvre à l'urbanisation</u> des secteurs non constructibles (L. 142-4, L. 142-5)</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Autosaisine</u> : peut demander à ce que tout projet lui soit soumis (L. 112-1-1 précité)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Autosaisine</u> : peut demander à ce que tout projet lui soit soumis (L. 112-1-1 précité)</li> </ul>

Source : Commission des affaires économiques du Sénat

## **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Élargir l'autosaisine de la CDPENAF à l'ensemble des plans locaux d'urbanisme, y compris lorsqu'un SCoT a déjà été approuvé et examiné par la commission**

Le présent article est issu de **six amendements identiques** adoptés lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale.

Il modifie l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime pour **élargir le champ de la faculté d'autosaisine de la CDPENAF**. Est ainsi supprimée la disposition excluant de ce champ les PLU(i) inclus dans le périmètre d'un SCoT approuvé après 2014.

**L'ensemble des PLU(i) communaux et intercommunaux**, qu'ils soient ou non couverts par un SCoT, **pourra donc faire l'objet d'une autosaisine de la CDPENAF**, qui rendra un avis sous trois mois.

## **III. La position de la commission - Maintenir le champ actuel de saisine de la CDPENAF sur les documents d'urbanisme**

Contrairement à ce qu'indiquent les auteurs de ces amendements, la CDPENAF **n'a jamais été compétente pour s'autosaisir de la totalité des plans locaux d'urbanisme**. La faculté d'autosaisine a en effet été introduite par la loi LAAAF, qui l'a **dès le départ, et à l'initiative du Sénat, limitée aux seuls PLU non couverts par un SCoT approuvé après 2014**.

Comme le rappelaient les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat dans les débats en 2014, MM. Didier Guillaume et Dominique Potier, **les SCoT de nouvelle génération, « grenellisés », sont soumis à l'avis de la CDPENAF**. Aujourd'hui, chaque nouveau SCoT et chaque révision sont **obligatoirement soumis à l'avis de la CDPENAF**, dès lors qu'ils entraînent une réduction des espaces naturels, agricoles et forestiers. Ces **SCoT fixent d'ailleurs des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain** au sein de leur document d'orientation et d'objectifs, qui **s'imposent aux documents locaux** dans un rapport de compatibilité.

Lors des débats autour de la loi LAAAF, **les sénateurs avaient appelé à limiter l'empilement de consultations et d'obligations** applicables à l'élaboration des documents d'urbanisme, déjà très longue - entre 4 et 6 ans en moyenne pour un PLU(i) - en particulier lorsqu'il s'agit, comme ici, d'un **doublon procédural**.

La **disposition proposée est de nature à affaiblir la vocation « intégratrice » du SCoT, qui fait la synthèse de l'ensemble du droit applicable et procède aux consultations prévues**. Si l'avis de la CDPENAF doit être à nouveau recueilli lors de l'élaboration du PLU(i), alors même que le SCoT y a déjà été soumis, **il est à craindre que l'incitation à élaborer un SCoT en soit amoindrie**.

En conséquence, **la commission a adopté douze amendements identiques COM-192, COM-361, COM-400, COM-535, COM-689, COM-705, COM-988, COM-1163, COM-1354, COM-1773, COM-1257 et COM-1685** du rapporteur, de MM. Pellevat, Hervé, Kern, Louault et Boyer et Mmes Mercier, Férat, Paoli-Gagin, Noël, Havet et Gosselin, visant à supprimer le présent article afin de **maintenir le champ actuel de la saisine de la CDPENAF à l'encontre des plans locaux d'urbanisme**, le droit existant offrant un bon équilibre.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

*Article 49 bis B (délégué)*

**Identification de zones préférentielles de renaturation  
au sein des schémas de cohérence territoriale**

Cet article vise à donner aux SCoT la faculté d'identifier des zones préférentielles pour mener des opérations de renaturation, c'est-à-dire de désartificialisation.

Afin d'améliorer la planification et la mise en œuvre des opérations de renaturation, en combinant efforts publics et privés, la commission a adopté un amendement du rapporteur Jean-Baptiste Blanc visant à donner aux PLU, par le biais des OAP, la même faculté d'identification de zones préférentielles de renaturation. L'amendement prévoit aussi que les compensations devant être réalisées par les opérateurs de l'aménagement soient mises en œuvre en priorité dans les zones identifiées par les SCoT et PLU, lorsqu'elles correspondent aux projets privilégiés par les collectivités.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle – Les documents d'urbanisme permettent d'identifier des secteurs à enjeux particuliers en matière de protection des milieux et de la biodiversité**

**1. La renaturation, un outil à développer pour lutter contre l'artificialisation et restaurer les continuités écologiques**

Les enjeux de préservation des réserves de biodiversité et de restauration des continuités écologiques ont été progressivement intégrés aux documents de planification et d'urbanisme depuis les années 2000. Faisant le constat d'une urbanisation diffuse entraînant l'artificialisation de zones naturelles et la fragmentation de certains habitats, **le Grenelle de l'environnement a initié des travaux d'identification des réserves de biodiversité et des corridors écologiques** sur l'ensemble du territoire.

Depuis 2010, le code de l'environnement consacre ainsi la **protection des trames vertes et bleues**, protection qui fait l'objet d'un document d'orientation national (articles L.371-1 et L.371-2 du code de l'environnement). Elles sont identifiées dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les schémas de cohérence territoriale (SCoT), et doivent faire l'objet de **mesures de préservation ou de restauration spécifiques**.

### LES TRAMES VERTES ET BLEUES

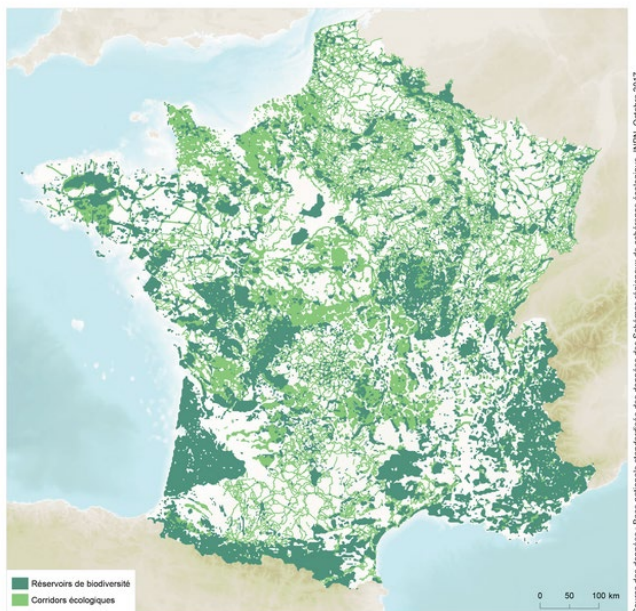
Les trames vertes et bleues sont directement issues de travaux initiés à la fin des années 1990 en France, à la suite du Sommet de la Terre de Rio en 1992, et des premiers travaux européens comme la Directive habitats (1992). Plusieurs Régions françaises, comme le Nord-Pas-de-Calais et l'Alsace, avaient déjà lancé un travail d'identification de réservoirs de biodiversité. Après l'adoption de la première stratégie nationale pour la biodiversité (2004), et surtout le Grenelle de l'Environnement (2007), les lois dites Grenelle I et II ont consacré les trames vertes et bleues (TVB) tant dans le code de l'environnement que de l'urbanisme. Les trames vertes et bleues constituent un maillage du territoire, identifiant des réserves de biodiversité et des corridors biologiques, soit existants, soit à restaurer :

- la trame verte est composée des milieux terrestres, comme les forêts, les landes ou les prairies, mais aussi certains milieux rocheux ;

- la trame bleue représente les milieux humides et aquatiques, comme les zones humides, les cours d'eau ou les estuaires.

Après la publication en 2014, par décret, d'un document-cadre intitulé « Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques » (ONTVB), les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ont identifié et localisé ces trames sur l'ensemble du territoire, ensuite intégrées au sein des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme (PLU). Une carte consolidée des TVB est disponible depuis 2018. Les ONTVB ont fait l'objet d'une révision en 2019, afin de prendre en compte la disparition des SRCE, intégrés au sein des nouveaux SRADDET. Elles doivent être modifiées en profondeur au cours de l'année 2021 après une première évaluation prescrite par le code de l'environnement, cette échéance étant toutefois susceptible d'être reportée.

SYNTHÈSE NATIONALE DES ENJEUX DE CONTINUITÉS ÉCOLOGIQUES RÉGIONALES



Source : Données INPN, sur la base des SRCE adoptés (avant SRADDET), site du Museum national d'histoire naturelle



Lorsque les continuités écologiques ont été affaiblies ou interrompues par l'extension urbaine et l'artificialisation, il est nécessaire de mettre en œuvre des actions de restauration, afin de recréer des corridors de zones forestières ou naturelles.

D'autre part, alors que les impacts de l'artificialisation des sols sur l'environnement font l'objet d'une prise de conscience accrue, la renaturation de terrains est aussi perçue comme un levier de « désartificialisation », permettant de traiter l'héritage de l'artificialisation passée dans une optique de réduction « nette ».

Elle peut ainsi permettre de soustraire aux espaces urbanisés des friches inutilisées, en les transformant en espaces verts ou en zones de nature en ville. Il s'agit donc d'un levier d'intégration de nature en ville.

La renaturation n'est pas définie par la législation, et ses définitions varient selon les approches. Elle est communément interprétée comme un ensemble d'actions visant à retourner un espace artificialisé à un état proche d'un état naturel ou semi-naturel. Elle peut aussi décrire, plus marginalement, la végétalisation d'espaces artificialisés en zone urbaine, afin de restaurer des espaces de nature en ville.

Plusieurs types d'action peuvent être menés à fin de renaturation. Il peut s'agir d'actions de réhabilitation impliquant du génie écologique lourd, incluant dépollution, enlèvement des couches imperméables du sol ou reconstruction des couches du sol. En surface, de nouvelles espèces végétales ou animales peuvent être introduites. La renaturation peut aussi passer par la protection contre la sur-artificialisation (c'est-à-dire la protection de certains espaces) et l'accompagnement du retour progressif de la biodiversité, via des actions de gestion conservatoire.

Les opérations de renaturation peuvent permettre, selon les modalités choisies, de réintroduire certaines espèces disparues des espaces concernés, de reconstituer un potentiel de captation carbone par les sols, de faciliter l'infiltration hydrique et limiter le ruissellement, de réduire les risques naturels comme les déplacements de terrains, ou encore de limiter le phénomène « d'îlots de chaleur » grâce à la végétation en milieu urbain.

Les collectivités territoriales mettent déjà en œuvre de nombreuses actions de renaturation et de restauration des continuités écologiques. Peuvent être cités à titre d'exemple :

- Le SCoT du Pays de Rennes (2015) entend créer des corridors verts à travers la zone urbaine pour relier la forêt de Rennes, au nord-est de la ville, et la vallée de la Vilaine, au sud-ouest, en reliant espaces boisés, parcs urbains, prés, et berges de cours d'eau. En outre, le SCoT identifie comme prioritaire la restauration de connexions biologiques, via la création de zones plantées et de bocage ;

- De nombreuses collectivités ont entrepris la « **reconquête** » **des berges des cours d'eau**, afin d'ôter les revêtements imperméables, de restaurer la circulation de l'eau et de replanter les abords. À Sarcelles, le Petit Rosne a été renaturé, en remettant à jour le cours d'eau auparavant souterrain et recouvert de béton, et complété de berges végétalisées et de zones humides. Le Rhône fait l'objet d'opérations de renaturation dans le cadre du programme Plan Rhône, sur plus de 120 kilomètres du fleuve, des dizaines d'annexes fluviales, et plusieurs centaines d'hectares de zones humides ;

- Dans le cadre de l'aménagement de la presqu'île de Caen, des opérations de renaturation seront menées, afin notamment de remettre en état les sols grâce en partie à un **apport de terres de substitution, et à la création de prairies** dans la perspective d'une coulée verte. Les écoquartiers qui s'y implanteront devraient comprendre des jardins, des espaces de haies et de bocage ;

- La ville d'Avignon a désimperméabilisé et végétalisé les abords de ses remparts. Près de 25 000 m<sup>2</sup>, dont une grande partie était préalablement **des parkings, ont été transformés en prairies** plantées d'espèces herbacées, limitant les îlots de chaleur et permettant une meilleure infiltration de l'eau.

## **2. La portée environnementale et écologique des SCoT et des PLU(i) a été significativement renforcée depuis leur création, notamment vis-à-vis des continuités écologiques**

En 2010, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « **loi Grenelle II** », a **significativement renforcé la portée environnementale et écologique des schémas de cohérence territoriale (SCoT)** créés en 2000 par la loi dite SRU.

Dès l'origine, ces documents d'urbanisme ont intégré la thématique de la **protection des espaces naturels, agricoles et forestiers**, étant notamment chargés de déterminer les grands équilibres entre espaces urbains et naturels, le cas échéant en localisant et délimitant les espaces à enjeux particuliers.

La loi Grenelle II a renforcé la prise en compte de ces enjeux. Elle a prévu **l'intégration aux SCoT des dispositions des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)**, depuis remplacés par les SRADDET, en particulier en matière de **protection et de remise en état des continuités écologiques**. Elle a également rendu obligatoire la fixation d'un objectif chiffré de limitation de la consommation d'espace, et renforcé les obligations de bilan et d'évaluation de SCoT.

**Les SCoT ont fait l'objet d'une réforme récente**, en application d'une habilitation à prendre une ordonnance prévue à l'article 46 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de

l'aménagement et du numérique, dite **loi ELAN**. **L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020** relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale a fait apparaître la notion de « **lutte contre l'artificialisation** » parmi les objectifs de politique publique déclinés par les SCoT. Elle a également **étoffé le contenu des documents d'orientation et d'objectifs (DOO) en matière de transition écologique**, de valorisation des paysages et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers.

En particulier, les SCoT définissent notamment les **modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau**, c'est-à-dire entre autres des trames vertes et bleues.

CONTENU DES SCOT EN MATIÈRE DE PROTECTION DES ESPACES ET DES SOLS

<p><b>Diagnostic</b> (L. 141-15 du code de l'urbanisme)</p>	<p>Le diagnostic <b>prend en compte les enjeux de consommation économe de l'espace</b> et de préservation de l'environnement, notamment en matière de biodiversité et de potentiel agricole.</p> <p>Il contient une <b>analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix ans passés et la justification des objectifs chiffrés</b> de limitation de celle-ci retenus dans le DOO.</p>
<p><b>Projet d'aménagement stratégique (PAS)</b> (L. 141-3)</p>	<p>Les <b>objectifs</b> du PAS concourent à « un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une <b>gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, aux transitions écologique, énergétique et climatique</b> » tout en « respectant et mettant en valeur la <b>qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages</b> ».</p>
<p><b>Document d'orientations et d'objectifs (DOO)</b> (L. 141-4, L. 141-7, L. 141-10)</p>	<p><u>Objectifs et orientations générales</u></p> <p>Les orientations du DOO concernent notamment « <b>les transitions écologique et énergétique</b>, qui impliquent la lutte contre l'étalement urbain et le réchauffement climatique, l'adaptation et l'atténuation des effets de ce dernier, le développement des énergies renouvelables, ainsi que la prévention des risques naturels, technologiques et miniers, <b>la préservation et la valorisation des paysages, de la biodiversité, des ressources naturelles, des espaces naturels, agricoles et forestiers</b> ».</p> <p><u>En matière de transition écologique et énergétique, de valorisation des paysages et de consommation d'espaces</u></p> <p>Le DOO définit notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des <b>objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain</b> déclinés par secteur géographique ;</li> <li>- des orientations en matière de <b>préservation des paysages, des espaces NAF</b> et des <b>parcs naturels régionaux</b> ;</li> <li>- les modalités de <b>protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité</b> et à la préservation ou remise en état des <b>continuités écologiques</b> et de la ressource en <b>eau</b> ;</li> </ul> <p><u>En matière de politique de l'habitat</u></p> <p>Les objectifs du DOO répondent à un principe de <b>gestion économe de l'espace</b> et de <b>lutte contre l'artificialisation</b>.</p>
<p><b>Évaluation</b> (L. 141-28)</p>	<p>Tous les six ans au maximum, <b>le SCoT doit faire l'objet d'un bilan d'évaluation au regard des objectifs fixés</b>. Si besoin, <b>il est révisé</b>.</p>

Source : Commission des affaires économiques du Sénat

Les **plans locaux d'urbanisme** traduisent dans un rapport de compatibilité les dispositions du SCoT. Ils peuvent aussi préciser les orientations du SCoT et **adapter les règles applicables aux terrains en fonction des projets de renaturation** envisagés :

- Le **projet d'aménagement et de développement durables (PADD)** définissant des orientations générales en matière de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques (article L. 151-5 du code de l'urbanisme) ;

- Les communes et EPCI peuvent adopter des orientations d'aménagement et de programmation (**OAP**) relatives aux **actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques** (article L. 151-7) ;

- Le **règlement** peut identifier et localiser les éléments de paysage et les **sites et secteurs à protéger** pour des motifs d'ordre écologique, notamment en matière de continuités écologiques, y compris en zone urbaine (*article L. 151-23*). Il peut aussi imposer un **coefficient de biotope par surface (CBS)**, ou un **coefficient de pleine terre**, pour maintenir la biodiversité et la nature en ville et limiter l'imperméabilisation (*article L. 151-22*). Enfin, il peut délimiter des **emplacements réservés** aux espaces verts ou nécessaires aux continuités écologiques existants ou à créer (*article L. 151-41*).

## **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Donner aux SCoT la faculté d'identifier des zones préférentielles pour la renaturation**

Le présent article est issu de **deux amendements identiques** adoptés lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale.

Il donne la faculté aux schémas de cohérence territoriale **d'identifier, au sein du document d'orientation et d'objectifs (DOO), des zones préférentielles pour la renaturation**, par la transformation des sols artificialisés en sols non artificialisés, en lien avec l'objectif de protection de la biodiversité, des continuités écologiques et de la ressource en eau.

Le 3° de l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme, relatif aux objectifs environnementaux et écologiques du DOO, est complété en ce sens.

## **III. La position de la commission - Améliorer la planification et la mise en œuvre de la renaturation, en combinant efforts publics et privés**

Le rapporteur soutient l'intention de cet article, qui **offre un outil souple aux collectivités pour déployer une politique de renaturation des sols artificialisés** de leur territoire. Le projet de loi instaurant une logique de réduction de l'artificialisation « nette », il est nécessaire de s'intéresser non seulement à la limitation de l'artificialisation nouvelle, mais aussi aux moyens de « désartificialisation ».

De nombreuses collectivités ont hérité d'un lourd passif urbain ou industriel, qui se traduit par l'existence de friches artificialisées. Celles-ci pourront être utilisées à fins de réemploi, c'est-à-dire pour accueillir de nouvelles activités ou de nouveaux logements ; mais **elles peuvent aussi être « rendues à la nature », par exemple si elles permettent de restaurer certaines continuités écologiques, ou d'insérer des espaces de verdure au cœur d'un périmètre urbain.**

**Souvent, les initiatives de renaturation sont menées projet par projet, à l'échelle individuelle, ou portées par les collectivités territoriales compétentes** (le département ou les EPCI principalement). Il est pertinent de développer la planification de ces opérations, pour viser une **plus grande cohérence d'ensemble et une meilleure efficacité**, et de fournir de nouveaux outils aux collectivités à cette fin.

Afin d'approfondir et de donner davantage de corps aux dispositions insérées à l'Assemblée nationale, **à l'initiative de son rapporteur, la commission a adopté un amendement COM-193** qui prévoit justement ces outils nouveaux.

L'amendement propose de **confier aux orientations d'aménagement et de programmation (OAP)** (voir à leur sujet le commentaire de l'article 49 bis C) des plans locaux d'urbanisme **la faculté d'identifier des secteurs à renaturer**. Elles pourront **prévoir un encadrement souple de ces zones**, indiquant le type de projet et d'opérations privilégiées pour conduire cette renaturation. Par exemple, elles pourront indiquer que la collectivité entend transformer une ancienne friche en zone de jardins partagés ; en parc urbain ; ou la reboiser à des fins de culture sylvicole. Cela offrira aux acteurs intéressés la possibilité d'affiner leurs projets et de **s'assurer de leur compatibilité avec la vision de la collectivité** pour ces secteurs.

La disposition adoptée insère en outre une **articulation souple entre la planification en matière de renaturation, prévue par les collectivités compétentes, et le dispositif de compensation écologique** existant en droit français.

### LA COMPENSATION ÉCOLOGIQUE

Issue de la loi dite « Biodiversité », la compensation écologique est un principe du droit de l'environnement, visant à corriger et compenser les atteintes à la biodiversité résultant des opérations d'aménagement. Elle est définie par l'article L. 110-1 du code de l'environnement comme la :

*« correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe applique [...] de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées. »*

L'article L. 163-1 du code de l'environnement précise que :

*« Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité sont les mesures [ci-dessus] rendues obligatoires par un texte législatif ou réglementaire pour compenser, dans le respect de leur équivalence écologique, les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet de travaux ou d'ouvrage ou par la réalisation d'activités ou l'exécution d'un plan, d'un schéma, d'un programme ou d'un autre document de planification. [Elles] visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état. »*

La loi dite « Biodiversité » a précisé que la compensation peut se faire *via* trois modalités distinctes :

- En propre, c'est-à-dire qu'elles sont mises en œuvre directement par l'opérateur d'aménagement. C'est la modalité la plus fréquemment utilisée ;
- Via un opérateur de compensation, qui prend en charge la réalisation opérationnelle de la compensation ;
- Ou dans le cadre d'un « site naturel de compensation », qui s'approche du dispositif de « tiers demandeur » en matière de réhabilitation des sites et par lequel des aménageurs vendent des « crédits » de compensation à des tiers chargés de la mettre en œuvre, et qui se financent ensuite *via* la revente des crédits. Le premier site de compensation (la plaine de Crau) a été agréé en avril 2020.

Cette compensation écologique peut faire appel à plusieurs techniques (mesures de relâchement de pressions, mesures de gestion ou d'ingénierie écologique comme la reconstruction de sols) ; viser des équivalences différentes (« *like-for-like* » ou « *out-of-kind* ») ; et se traduire par des rations surfaciques distinctes (équivalence surfacique, « *trading-up* »...).

L'amendement adopté par la commission prévoit que **les mesures de compensation soient mises en œuvre en priorité** – lorsqu'elles ne sont pas mises en œuvre directement sur le site concerné – **sur les zones de renaturation préférentielle identifiées par les SCoT et les PLU**. Cette articulation permettra de mieux cibler, lorsque cela est pertinent, les efforts individuels de compensation, et de **combinaison des initiatives des collectivités et les actions des aménageurs privés**.

Bien entendu, les compensations prescrites n'étant pas toujours compatibles avec les sites et modalités de renaturation envisagées par les

SCoT et PLU, la rédaction précise que cette priorité ne s'applique **que lorsque les orientations de renaturation et la nature de la compensation prévue le permettent.**

À titre d'exemple, si une collectivité a identifié dans son PLU un espace artificialisé au sein duquel elle souhaiterait restaurer une zone humide qui y existait préalablement, et qu'une opération d'aménagement prévue à proximité doit être compensée par le déplacement d'espèces animales et végétales présentes en zone humide, la compensation serait alors orientée préférentiellement vers l'espace identifié.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**



*Article 49 bis C (délégué)*

**Renforcement de l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation  
des zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme**

Cet article vise à renforcer l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme (PLU) communaux et intercommunaux. Il rend obligatoire l'élaboration d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) comprenant un échéancier prévisionnel relatif aux zones à urbaniser ; et raccourcit la durée sous laquelle une ouverture à l'urbanisation implique une révision du PLU(i).

La commission a adopté à l'initiative de son rapporteur Jean-Baptiste Blanc, un amendement visant à stabiliser le droit applicable aux documents d'urbanisme existants. Il permet d'éviter des révisions de plan local d'urbanisme qui n'auraient pas pu être anticipées par les collectivités, et sécurise les procédures d'élaboration ou d'évolution déjà lancées.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - L'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs par les plans locaux d'urbanisme (PLU) est encadrée par la loi**

**1. L'ouverture à l'urbanisation de zones à urbaniser peut se faire selon deux modalités**

Au sein du zonage défini par le règlement du plan local d'urbanisme (PLU) communal ou intercommunal, les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation peuvent être classés comme **zone à urbaniser, dite « zone AU »**.

Il existe **deux modes d'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU**, selon la desserte en équipements et le projet d'aménagement (article R. 151-20 du code de l'urbanisme) :

- dans les zones dites **1AU**, doivent d'abord être réalisés par la commune ou l'EPCI les équipements nécessaires à l'urbanisation de la zone, en périphérie immédiate (voies publiques, réseaux d'eau et d'électricité, assainissement). Le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont aussi tenus de définir les conditions de son aménagement et équipement. A ces deux conditions, la zone peut être immédiatement constructible, soit dans le cas d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la

réalisation des équipements nécessaires, dans les conditions fixées par le règlement et les OAP ;

- si une commune ou un EPCI souhaite **ouvrir à l'urbanisation une zone encore non suffisamment équipée**, dite **2AU**, elle ne peut le faire que par le biais d'une **modification ou une révision du plan local d'urbanisme** et l'adoption d'**OAP portant sur l'aménagement de la zone**. Avant cela, la zone n'est pas constructible.

Dans l'objectif **d'améliorer le dimensionnement des zones à urbaniser**, le législateur a prévu, à l'article 139 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « **loi ALUR** » de **renforcer les conditions applicables à l'ouverture à l'urbanisation des zones les plus anciennes** et sur lesquelles la commune ou l'EPCI n'a pas encore agi.

Ainsi, au titre de l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme, **les zones AU** entrant dans le deuxième cas de figure présenté ci-dessus et **créées il y a plus de neuf ans, ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation qu'au prix d'une révision du PLU**. Comme pour chaque révision du PLU, le PADD devra justifier de la pertinence des choix d'ouverture à l'urbanisation au regard des besoins de la commune ou de l'EPCI.

Cette limitation à neuf ans de la possibilité d'ouvrir à l'urbanisation par modification ne trouve une **exception** que dans le cas où les acteurs publics (commune, EPCI ou leurs opérateurs) ont **mené des acquisitions foncières significatives** dans la zone, en vue de son aménagement.

La loi ALUR a néanmoins également **renforcé l'exigence de justification** de toute ouverture à l'urbanisation par modification du PLU, l'article L. 153-38 prévoyant qu'une délibération motivée justifie « *l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones* ».

## **2. Le rôle des OAP en matière de planification de l'urbanisation a été progressivement renforcé**

Les deux modalités d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser impliquant, sinon de prévoir un règlement spécifique, au moins d'adopter des OAP portant sur la zone, le code de l'urbanisme a **précisé le contenu des OAP du plan local d'urbanisme** ainsi que leur caractère obligatoire ou facultatif.

LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP)

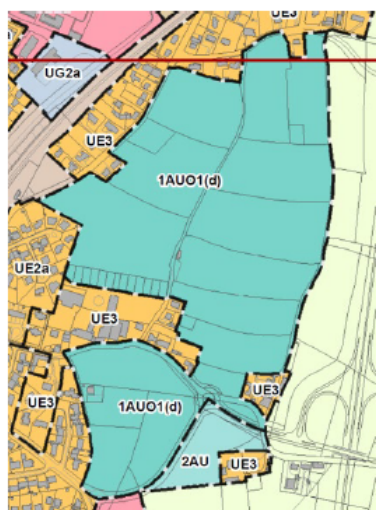
Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont l'une des composantes obligatoires des plans locaux d'urbanisme, au titre de l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme.

Elles ont pour objet de définir de grandes orientations relatives à l'aménagement de la commune ou de l'EPCI, dans un format plus souple que le règlement du PLU, et en cohérence avec le projet de territoire porté par le PADD.

À ce titre, elles s'imposent aux porteurs de projets non dans un rapport de conformité, comme le règlement, mais dans un rapport de compatibilité. Les deux documents sont néanmoins complémentaires, le règlement déclinant et précisant les OAP.

Exemple de correspondance graphique du règlement de PLU et d'OAP de secteur portant sur une zone à urbaniser (PLUi de Rennes métropole)

*Règlement (graphique)*



*Orientations d'aménagement et de programmation*

**1/ Formes urbaines**

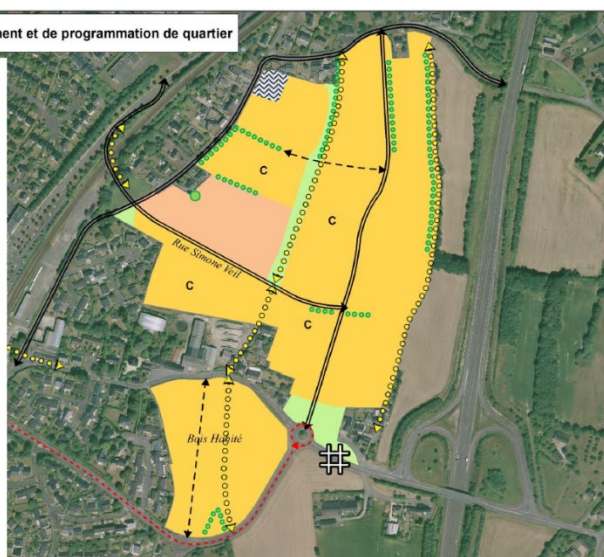
Le projet prend appui sur les principes suivants :

- la création d'un nouveau quartier de ville proche du pôle d'échanges de la Gare ;
- le secteur urbain mixte, développant une intensité du bâti et des fonctions autour du parc urbain nord sud transversal ;
- une densification plus forte aux abords du pôle d'échanges et des axes de transports en commun ;
- le développement de nouvelles formes urbaines, le respect des mixités sociale et fonctionnelle ;
- des activités de proximité aux abords de l'axe majeur avenue Simone Veil ;
- des logements collectifs qui se développent :
  - en secteur urbain mixte avec un gabarit de R+4 avec ponctuellement un attique ou des combles ou un étage partiel.
  - en secteur à dominante habitat (c) avec un gabarit de R+3 avec ponctuellement un attique ou des combles ou un étage partiel.
- le bois habité (La Chauffetorie) proposé en plan libre pour l'implantation de programmes de collectifs en R+3 maximum assurant la transition ville-campagne ;
- des maisons individuelles aux formes compactes en transition douce avec les vis-à-vis du tissu urbain existant en franges urbaines.

*Orientations d'aménagement et de programmation (schéma d'aménagement)*

Orientations d'aménagement et de programmation de quartier

- Principales affectations (à conforter ou à créer)**
- Bassin de rétention
  - Secteur urbain mixte
  - Secteur à dominante "habitat"
  - Espace vert de loisir et/ou sportif
  - C** Collectifs
- Principes de déplacements (à conforter ou à créer)**
- Cheminement piéton/cycle
  - Voie de desserte
  - Voie structurante
  - Desserte structurante en TC
- Principes de composition urbaine et paysagère (à conforter ou à créer)**
- Entrée de ville à structurer
  - Haie à préserver ou à créer



De manière générale, les OAP du PLU doivent **obligatoirement comporter des dispositions relatives à l'aménagement** (article L. 151-6 du code de l'urbanisme).

Plus précisément, mais de manière **facultative** (L. 151-7), elles peuvent également, entre autres :

- **comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants** (3°);
- porter sur des **quartiers ou des secteurs** à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou **aménager** (4°) ;
- prendre la forme de **schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics** (5°) ;
- dans les **zones d'aménagement concerté**, définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics et des **ouvrages publics**, installations d'intérêt général et espaces verts (L. 151-7-1).

L'article R. 151-8 du code de l'urbanisme **définit spécifiquement le contenu des OAP spécifiques aux secteurs à urbaniser**. En cohérence avec le PADD, et si le règlement ne le prévoit pas déjà, celles-ci doivent inclure un schéma d'aménagement précisant l'organisation spatiale, et porter sur :

- la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère (1°) ;
- la mixité fonctionnelle et sociale (2°) ;
- la qualité environnementale et la prévention des risques (3°) ;
- les besoins en matière de stationnement (4°) ;
- la desserte par les transports en commun (5°) ;
- la desserte des terrains par les voies et réseaux (6°).

## **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Renforcer le cadre temporel et procédural applicable aux ouvertures à l'urbanisation opérées par les plans locaux d'urbanisme**

Le présent article est issu d'un amendement adopté lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale à **l'initiative du rapporteur** de la commission spéciale.

Au sein du plan local d'urbanisme, il instaure un nouveau type de contenu obligatoire pour les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), qui devront comporter un calendrier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser de la commune ou de l'EPCI (1°). Le rapporteur indique que cette disposition vise à « *inciter à avoir une réflexion prospective* » sur les projets en amont.

Un nouvel article L. 151-6-1 du code de l'urbanisme **impose l'adoption d'OAP** définissant « **un échéancier prévisionnel** », en cohérence avec les dispositions du projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Cet échéancier porte, selon les cas :

- sur **l'ouverture à l'urbanisation** des zones à urbaniser ;
- sur la **réalisation des équipements** correspondants.

Le 3° du I de l'article L. 151-7, qui ouvrait la possibilité d'adopter des OAP facultatives de même objet, est en conséquence abrogé.

L'article **réduit également la durée sous laquelle l'ouverture à l'urbanisation d'une zone doit passer par une révision du PLU** (2°), le rapporteur l'expliquant par la volonté d'harmoniser le délai avec celui applicable au bilan des PLU.

Au 4° de l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme, la durée de **neuf ans est remplacée par une durée de six ans**. Six ans après la création d'une zone à urbaniser par un PLU, si celle-ci n'a pas déjà été ouverte à l'urbanisation ou que la commune ou EPCI n'a pas réalisé d'acquisitions foncières significatives, l'ouverture à l'urbanisation sera subordonnée à une révision du document.

### **III. La position de la commission – Stabiliser le droit applicable aux documents d'urbanisme existants et aux procédures en cours**

Partageant l'objectif d'une meilleure planification de l'extension urbaine, **la commission s'est prononcée en faveur des deux évolutions proposées** par le présent article.

Toutefois, le rapporteur a relevé **le risque juridique portant sur les documents existants ou en cours d'élaboration**.

La réduction de la durée sous laquelle le plan d'urbanisme devra être révisé pour ouvrir à l'urbanisation des zones à urbaniser existantes pourrait avoir pour effet de contraindre des collectivités à lancer en urgence, sans qu'elles aient pu le prévoir en amont, une révision de leur PLU. Des zones à urbaniser délimitées il y a cinq ans, qui auraient pu au titre du droit existant être ouvertes à l'urbanisation sans révision du PLU pendant quatre ans encore ; devront tout à coup l'être en moins d'un an sous peine pour la commune ou l'EPCI de devoir prescrire une révision du document.

**Afin d'améliorer la prévisibilité pour les élus locaux, et pour éviter de déclencher immédiatement des révisions de PLU qui n'ont pas pu être anticipées**, la commission a **adopté à l'initiative de son rapporteur un amendement COM-194** visant à assurer la stabilité des documents existants. Au titre de cette disposition, des zones à urbaniser déjà délimitées par des PLU à la date de promulgation de la loi **disposeront bien de la totalité de la**

**période de six ans** prévue pour être ouvertes à l'urbanisation. Le « décompte » de cette période ne partira pas de la date de leur création.

**L'amendement prévoit également que les PLU en cours d'élaboration ou de révision, lorsque la procédure se situe à un stade avancé - c'est-à-dire prescrits avant la promulgation de la loi et arrêtés avant la fin de l'année 2021 - soient dispensés de l'obligation d'élaboration d'OAP** comprenant un échéancier prévisionnel, comme prévu par le nouvel article L. 151-6-1. Cette mesure sécurise les procédures en cours.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 49 bis D (délégué)*

**Création d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP)  
obligatoires en matière de continuités écologiques  
et facultatives en matière de franges urbaines**

Cet article vise à renforcer les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) thématiques. Il propose de rendre obligatoires les OAP dites « trames vertes et bleues » relatives aux continuités écologiques, aujourd'hui facultatives, et de permettre aux collectivités de se doter d'OAP facultatives relatives aux franges urbaines et espaces de transition.

La commission a adopté trois amendements identiques visant à durcir les conditions applicables aux opérations d'aménagement situées en bordure de zones agricoles. Ils prévoient notamment que, si une OAP concerne les franges urbaines, elle réglemente de manière obligatoire les conditions d'implantation d'un espace de transition végétalisé, implanté de préférence hors des zones agricoles, et mis à la charge de la commune ou de l'aménageur.

Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Les orientations d'aménagement et de programmation du PLU peuvent prévoir un cadre souple relatif aux continuités écologiques, et porter sur des secteurs à enjeux spécifiques**

**1. La préservation des continuités écologiques a été renforcée au sein des documents d'urbanisme et de planification**

À l'impulsion de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II », la prise en compte de la **préservation et la restauration des continuités écologiques au sein des documents d'urbanisme et de planification** a été significativement renforcée :

- les « **trames vertes et bleues** » ont été identifiées sur l'ensemble du territoire national par les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), depuis intégrés dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ;

- elles sont également **identifiées dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT)**, qui doivent définir les **modalités de protection** des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la **préservation ou remise en état des continuités écologiques** et de la ressource en eau ;

• ces objectifs et délimitations s'imposent dans un rapport de compatibilité aux communes et EPCI dans le cadre de l'élaboration des **PLU(i)**. Le projet d'aménagement et de développement durables (**PADD**) définit des orientations générales en matière de continuités écologiques. Le **règlement** peut identifier des **sites et secteurs à protéger** pour des motifs d'ordre écologique, et délimiter des **emplacements réservés** à fins de préservation ou de restauration des continuités. La loi permet également aux communes d'adopter des **orientations d'aménagement et de programmation (OAP)** facultatives définissant les actions et opérations nécessaires pour **mettre en valeur l'environnement**, notamment les continuités écologiques.

*(Pour un commentaire détaillé de l'état du droit en matière de préservation et de restauration des continuités écologiques, et de l'intégration de ces enjeux au sein des documents d'urbanisme, se référer au commentaire de l'article 49 bis B du présent projet de loi).*

## **2. Les communes et EPCI peuvent se doter d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) relatives à la mise en valeur des continuités écologiques**

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont l'une des composantes obligatoires des plans locaux d'urbanisme (PLU), au titre de l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme.

**De nature thématique ou sectorielle**, elles ont pour objet de définir de **grandes orientations** relatives au projet d'urbanisme de la commune ou de l'EPCI, dans un **format plus souple que le règlement** du PLU, en cohérence avec le projet de territoire porté par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

À ce titre, elles s'imposent aux porteurs de projets dans un **rapport de compatibilité**, plutôt que dans un rapport de conformité comme le règlement. Les deux documents sont néanmoins complémentaires, le règlement pouvant compléter et préciser les OAP.

Les OAP du PLU doivent **obligatoirement comporter des dispositions relatives à l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements**, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles, et en l'absence de SCoT, sur l'équipement commercial et artisanal (*article L. 151-6 du code de l'urbanisme*). De manière facultative (L. 151-7), et plus précisément, elles peuvent également :

• **définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques**, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune (1°) ;



- favoriser la **mixité fonctionnelle** en prévoyant qu'un pourcentage des opérations menées est destiné à la **réalisation de commerces** (2°) ;
- comporter un **échancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation** des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants (3°) ;
- porter sur des **quartiers ou des secteurs** à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou **aménager** (4°) ;
- prendre la forme de **schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics** (5°) ;
- adapter la délimitation des périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le **plafonnement à proximité des transports** (6°) ;
- dans les **zones de montagne**, définir la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles locales (II) ;
- dans les **zones d'aménagement concerté**, définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics et des ouvrages publics, installations d'intérêt général et espaces verts (L. 151-7-1).



## **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Compléter la liste des orientations d'aménagement et de programmation obligatoires et facultatives, pour renforcer la mise en valeur des continuités écologiques et améliorer la gestion des franges urbaines**

Le présent article regroupe deux amendements distincts adoptés lors de l'examen en **séance publique** à l'Assemblée nationale.

D'une part, il vise à **rendre obligatoire l'élaboration d'orientations d'aménagement et de programmation relatives à la mise en valeur des continuités écologiques, aujourd'hui facultatives.**

À cette fin, il complète les dispositions relatives au contenu obligatoire des OAP d'un nouvel article L. 151-6-2, et par coordination, supprime la thématique des continuités écologiques du contenu facultatif des OAP à l'article L. 151-7.

D'autre part, à l'initiative du rapporteur de la commission spéciale, il **élargit le contenu facultatif des OAP** au même article L. 151-7 pour y inclure la définition **d'actions et opérations nécessaires à la protection des franges urbaines et rurales.**

Celles-ci pourront, entre autres, fixer les **conditions applicables aux projets situés en limite d'espaces agricoles** (et ce « *quel que soit le classement* » de ces derniers dans le plan local d'urbanisme) afin qu'ils intègrent des **espaces de transition non artificialisés**. Ce complément a été apporté par sous-amendement, ses auteurs indiquant que cet outil permettrait « *d'anticiper les conflits d'usage et de voisinage dans le cadre des obligations résultant des zones de non-traitement* ».

## **III. La position de la commission - Durcir les conditions applicables aux opérations d'aménagement situées en bordure de zones agricoles au sein des OAP**

Le rapporteur a proposé à la commission d'adopter cet article sans **modification**, estimant que celui-ci offre un bon équilibre. En particulier, la faculté pour les OAP de fixer un encadrement applicable aux opérations d'aménagement conduites en bordure de zones agricoles, et de mettre en place des « zones de transition », est bienvenue. **L'équilibre entre activités rurales et espaces urbains, a fortiori lorsque ces derniers avancent sur les terres agricoles, est en effet délicat à trouver**, comme l'a montré le débat autour de zones de non-traitement. De fait, le droit existant prévoit déjà que les interfaces fassent l'objet de protections particulières, telles que les mesures de protection des produits phytosanitaires, par le biais de haies notamment (article L. 253-7-1 du code rural et de la pêche maritime), ou des distances d'éloignement minimales (article L. 111-3 du même code). Dès lors, les zones de transition proposées, comportant par exemple des espaces de nature ou de loisirs, pourraient contribuer à **créer du lien entre les différents espaces.**

**Certaines communes et EPCI utilisent déjà les OAP dans cette intention.** Strasbourg, par exemple, s'est dotée d'une OAP « trame verte et bleue » qui prévoit que *« lorsque le projet se situera à l'interface entre milieu urbain et milieu agricole ou naturel, l'aménagement de la frange urbanisée devra faire l'objet d'une attention particulière. Elle sera végétalisée de façon diversifiée et pourra, par exemple, être traitée via la création de haies champêtres, de vergers, de jardins partagés ou familiaux. La transition entre les milieux devra être progressive et devra permettre d'intégrer le projet dans le paysage. »* Il n'est pas inutile de consacrer dans le droit cette faculté pour les OAP, afin de développer le recours à ce type d'outil.

La commission a toutefois **adopté trois amendements identiques COM-674, COM-1275 et COM-1669** de MM. Laurent et Cabanel et Mme Delattre, visant à **renforcer les conditions applicables aux opérations d'aménagement situées en bordure de zones agricoles.** Ces amendements prévoient que si une commune se dote d'OAP relatives aux franges urbaines et rurales, celles-ci **doivent** impérativement définir les conditions d'implantation d'espaces de transition végétalisés. La réalisation de ceux-ci sera **mise à la charge du porteur de projet ou de la commune.** En outre, ces zones de transition devront être **implantées « de préférence en dehors des zones dévolues à l'agriculture »**. Il est prévu une possibilité de dérogation accordée par la CDPENAF.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 49 bis E (délégué)*

**Obligation d'instaurer un coefficient de biotope ou de pleine terre  
dans les communes des zones tendues et denses**

Cet article vise à rendre obligatoire l'instauration d'une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables dans les règlements des plans locaux d'urbanisme des communes dites « tendues ». Il s'agit aujourd'hui d'une faculté pour l'ensemble des communes.

La commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur Jean-Baptiste Blanc, un article visant à exclure les opérations de réhabilitation ou de rénovation du bâti existant de l'application des coefficients de pleine terre ou de biotope. Il donne également la possibilité aux plans locaux d'urbanisme de prévoir la mutualisation des surfaces végétalisées au sein des grands projets.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Un coefficient minimal de surfaces éco-aménageables ou de pleine terre introduit par la loi « ALUR »**

Le règlement des plans locaux d'urbanisme (PLU) permet d'encadrer de manière fine l'affectation des sols ainsi que la nature et la destination des constructions autorisées sur chaque terrain. Il peut également comporter des prescriptions relatives à l'implantation, aux dimensions et à l'aspect des bâtiments et ouvrages.

Tout projet de construction ou d'aménagement envisagé doit respecter les prescriptions du règlement applicable aux terrains concernés. La conformité du projet est examinée dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation, par les services de la commune ou de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme. La compétence du maire ou du président d'EPCI étant liée, le projet doit être refusé s'il n'est pas conforme au règlement, et doit être autorisé s'il l'est.

QUELS ASPECTS LE RÈGLEMENT DES PLANS LOCAUX D'URBANISME PEUT-IL RÉGLEMENTER ?  
(articles L. 151-8 à L. 151-42 du code de l'urbanisme)

Occupation et usages des sols et des constructions

- Constructibilité, inconstructibilité, transferts de constructibilité, démolition préalable ;
- Affectation et usage des sols ;
- Destination et nature des constructions ;

Implantation des constructions

- Zone d'implantation des constructions ;
- Emprise au sol ou surface de plancher ;
- Densité des constructions (minimales ou maximales) ;
- Alignement des constructions ;
- Distances séparatives minimales ;
- Part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables ;

Gabarit et aspect des constructions

- Aspect extérieur des constructions ;
- Hauteur des constructions ;
- Aménagement des abords ;

Performance des constructions

- Règles de sécurité et d'hygiène ;
- Performances énergétiques et environnementales minimales ;

Accessibilité et stationnement

- Tracé et caractéristiques des voies de circulation ;
- Conditions de desserte des terrains aménageables ;
- Obligations en matière d'aires de stationnement (minimales ou maximales) ;

Réseaux, équipements et infrastructure

- Conditions de raccordement aux réseaux ;
- Qualité des infrastructures et des réseaux de télécommunications ;
- Prescriptions en matière d'équipements logistiques ;
- Régime d'assainissement et modalités de traitement des eaux pluviales ;

Prescriptions pour les emplacements à réserver ou protéger

- Prescriptions de réhabilitation, de protection, de conservation ou de mise en valeur ;
- Localisation et caractéristiques des emplacements réservés ;
- Localisation et caractéristiques des espaces publics et des ouvrages publics, des installations d'intérêt général et des espaces verts.

L'article 157 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « **loi ALUR** », a offert aux règlements de PLU un nouvel outil réglementaire permettant de fixer une **part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables**, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville.

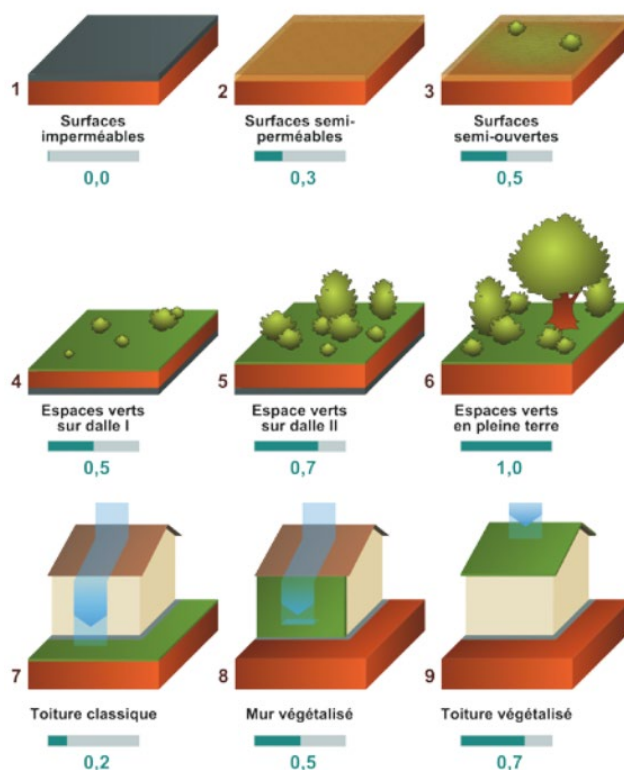
Dans la continuité des lois précédentes, ayant notamment traduit les propositions du Grenelle de l'environnement, la loi ALUR avait opéré une refonte d'ampleur des outils réglementaires en matière d'urbanisme, dans un **objectif de densification de l'espace urbain et de limite de la consommation d'espaces** agricoles, naturels et forestiers. Elle a, par exemple, **supprimé les dispositions permettant de limiter la densité des espaces bâtis**, comme :

- la délimitation de zones où la reconstruction est autorisée avec une densité au plus égale à celle du bâti initial (5° de l'ancien article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme) ;
- la superficie minimale des terrains constructibles (12°) ;
- ou le **coefficient d'occupation des sols**, qui pouvait fixer une part maximale ou minimale de surface de plancher constructible par terrain (13°).

Craignant l'impact de la densification attendue sur la qualité, le cadre de vie et la biodiversité, et souhaitant permettre aux règlements de PLU de protéger des espaces de nature en ville - c'est-à-dire de sols non artificialisés - dans une **optique de densification qualitative**, les travaux parlementaires sur la loi ALUR ont conduit à l'adoption de la **disposition relative à la part minimale de surface non imperméabilisée ou éco-aménageable** à l'article L. 151-22 du code de l'urbanisme. Elle a été **volontairement conçue comme un outil facultatif**, à la disposition des communes et EPCI.

Lors des débats en 2014, il a été souligné que **plusieurs grandes villes françaises avaient d'ores et déjà expérimenté l'outil du coefficient de biotope par surface**, à l'époque sans base juridique solide, comme **Paris, Grenoble ou Roubaix**, sur le modèle de la ville de Berlin qui l'utilisait depuis 1998.

Exemple de pondération d'un coefficient de biotope par surface (CBS)



Source : Ademe, Fiche outil « Coefficient de biotope »

Dans la pratique, les collectivités se sont saisies de cette disposition en la déclinant en deux types d'outils :

- un coefficient de pleine terre (CPT), qui encadre la surface de terre non artificialisée, en lien avec les strates du sol naturel, par rapport à la surface totale de l'unité foncière ;
- un coefficient de biotope par surface (CBS), qui encadre la surface éco-aménageable (c'est-à-dire végétalisée ou ouverte) par rapport à la surface totale.

Ces coefficients **s'appuient sur une pondération des types de sols et de surface**, auxquels sont appliqués des valeurs en fonction du degré de pleine terre ou de végétalisation, selon leur « *valeur pour l'écosystème* » (article R. 151-43 du code de l'urbanisme).

**Les projets de construction ou d'aménagement autorisés devront respecter les taux fixés par le plan local d'urbanisme**, calculés sur la base des différentes surfaces comprises dans le projet (bâti, piscines, stationnement, surfaces recouvertes, jardins, espaces non artificialisés, toitures ou murs végétalisés...). Ils sont calculés à l'échelle de l'unité foncière (article R. 151-43 du code de l'urbanisme).



Les taux ne sont pas définis uniformément sur le périmètre de la commune, mais **peuvent être différenciés** selon :

- le **type d'opération**, selon les destinations des projets (logements, bâtiments tertiaires...) ou qu'elles visent la construction neuve ou la réhabilitation ou rénovation de bâtiments existants ;
- le **type de secteur** concerné, selon qu'il s'agisse de zones déjà urbanisées, ayant vocation à être urbanisées, ou ayant déjà un caractère agricole, naturel ou forestier. Les obligations peuvent également être renforcées dans les secteurs visés par des OAP, notamment en lien avec les trames vertes et bleues ;
- les **caractéristiques préexistantes des sols et des terrains**, par exemple en fonction du degré de végétalisation ou de pleine terre préexistant sur la parcelle, de la qualité préalable du sol, ou de ses caractéristiques géologiques.

## **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Rendre obligatoire les surfaces minimales non imperméabilisées ou éco-aménageables dans les communes des zones tendues**

Le présent article est issu d'un amendement adopté lors de l'examen en **séance publique** à l'Assemblée nationale.

Il rend **obligatoire l'imposition d'une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, aujourd'hui facultative** dans les règlements des **plans locaux d'urbanisme** :

- des communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article 232 du code général des impôts, c'est-à-dire **les communes situées en zone tendue** dans lesquelles est applicable la taxe annuelle sur les logements vacants ;
- ou dénombant plus de 15 000 habitants, en forte croissance démographique et figurant sur la liste prévue au dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire **les communes non visées ci-dessus mais soumises aux obligations en matière de logement social** de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite « loi SRU ».

L'article L. 151-22 du code de l'urbanisme est complété en ce sens.

## **III. La position de la commission - Un dispositif utile à la nature en ville, qu'il convient d'améliorer**

Le rapporteur estime que la lutte contre l'artificialisation des sols, qui implique l'intensification des usages et la densification, **ne doit pas se faire au détriment d'espaces de respiration et de nature au sein des**

**périmètres urbains.** Le confinement entraîné par la pandémie de Covid-19 a rappelé et accentué le besoin de nature ressenti par de nombreux Français. En outre, **la préservation d'espaces verts en ville participe aussi de la lutte contre l'artificialisation**, en permettant de sauvegarder des îlots de biodiversité et de frais au milieu de sols recouverts et bâtis.

Dès lors, le **dispositif de coefficient de biotope et de pleine terre est un outil intéressant**, qui permet d'éviter la « bétonisation » à outrance des périmètres urbains, promeut la « densification qualitative » et contribue à une certaine qualité de vie urbaine. Le rapporteur rappelle que ce dispositif a été créé par la loi ALUR, cette même loi ayant toutefois supprimé le coefficient d'occupation des sols, qui permettait aux maires de réguler utilement la densité des espaces urbains.

Bien qu'il n'existe pas aujourd'hui de données consolidées et de portée nationale sur la mobilisation effective de ces deux outils au sein des PLU, **le recours des communes et EPCI aux coefficients serait plutôt élevé.** Selon une étude menée par l'Institut Paris Région en mars 2021 sur un échantillon de documents franciliens, **88 % des documents étudiés fixaient un coefficient de pleine terre dans les secteurs U ou AU.** Nombre d'entre eux **prévoient également un coefficient de biotope, soit en complément, soit en alternative au CPT** (par exemple lorsque ce dernier est impossible à mettre en œuvre, comme sur des sols déjà artificialisés). Les taux fixés s'évaluaient de 5 % à 80 %, selon les zones.

L'étude conclut que *« l'analyse de l'échantillon de PLU étudiés montre, surtout en territoire urbain, que la question de la préservation de la pleine terre est largement traitée, alors qu'à ce jour, le code de l'urbanisme ne l'oblige pas. C'est un premier constat positif »*.<sup>1</sup> Elle souligne toutefois le **défaut d'approche partagée** entre les différents PLU quant à la définition de la pleine terre et les critères retenus pour la caractériser.

Au vu de ces chiffres – certes de portée locale – **le rapporteur s'interroge sur la pertinence de rendre obligatoire le recours aux coefficients de pleine terre et de biotope.**

**Cibler cette obligation sur les communes denses est une mesure à double tranchant :** ce sont certes les espaces soumis à la plus forte pression foncière qui sont susceptibles de rogner sur les espaces extérieurs pour maximiser l'occupation de l'espace, mais dans ces zones déjà tendues, obliger les communes à fixer une part minimale non bâtie pour chaque terrain pourrait aggraver la spirale **d'inflation des prix fonciers**, et donc la rareté des terrains mobilisables pour la construction. Dans les communes soumises à la loi dite « SRU », notamment, l'accumulation d'obligations pourrait rendre la situation complexe.

---

<sup>1</sup> Étude disponible à l'adresse suivante :

[https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/000pack2/Etude\\_2577/NR\\_884\\_web.pdf](https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/000pack2/Etude_2577/NR_884_web.pdf)

Cependant, le rapporteur n'a pas souhaité supprimer cette obligation - les communes pouvant choisir de fixer un seuil très bas - préférant apporter deux améliorations au dispositif existant. À son initiative, la commission a adopté un amendement COM-195 qui prévoit :

- que les coefficients de biotope et de pleine terre prévus par les plans locaux d'urbanisme **ne s'appliquent pas aux projets de rénovation, de réhabilitation** ou de changement de destination des bâtiments existants **qui n'entraînent pas de modification de l'emprise au sol**. En effet, dans le cas par exemple de la rénovation d'un bâtiment ancien n'ayant pas été conçu avec un jardin ou un espace vert et à ce titre non conforme au règlement ; il serait impensable de devoir détruire une partie de ce bâtiment, simplement pour aménager un tel jardin. Dès lors que le projet se borne à rafraîchir un bâti existant sans inclure son extension sur de nouvelles terres, **le coefficient ne peut avoir pour effet d'obliger à le démolir** en partie. L'Union sociale pour l'habitat a alerté le rapporteur sur ce point, craignant que cette disposition ne soit « impossible à mettre en œuvre » dans ce type d'opérations, **mettant ainsi en péril la réhabilitation des centres-villes et le réemploi de bâtiments ;**

- que les PLU puissent prescrire que les surfaces végétalisées ou de pleine terre qu'impliquent les coefficients soient mutualisées. Les premiers retours d'expérience sur ces dispositifs montrent en effet qu'ils peuvent avoir pour effet que les maîtres d'ouvrage **privilégient la réalisation de multiples petites surfaces, plutôt que de grands parcs ou jardins**. Or, l'intérêt pour la biodiversité, les sols ou la qualité de vie de quatre cours végétalisées de 10 m<sup>2</sup> n'est pas le même que celui d'un jardin de 40 m<sup>2</sup>. Pour éviter cette fragmentation et le « mitage » de la nature en ville l'amendement **donne aux PLU la possibilité de prévoir que sur un projet d'ensemble, les surfaces végétalisées ou de pleine terre doivent être réalisées d'un seul tenant.**

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

*Article 49 bis FA (nouveau)(délégué)*

**« Permis de végétaliser » et dérogations au bénéfice de la nature en ville**

**À l'initiative du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté un amendement portant article additionnel, qui vise à donner un cadre juridique aux « permis de végétaliser ». Ces autorisations permettent aux habitants ou associations d'installer des dispositifs de végétalisation sur l'espace public, qui contribuent à désimperméabiliser les sols et insérer des espaces de nature en ville en végétalisant les terre-pleins, les trottoirs ou les façades. L'article autorise également le maire ou président d'EPCI à déroger au PLU afin d'autoriser l'installation de dispositifs de végétalisation.**

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

**Plusieurs grandes villes françaises ont mis en place, au cours des dernières années, des dispositifs visant à permettre l'introduction de nature en ville à l'initiative des habitants, à une échelle de proximité et sur une base volontaire.**

Par exemple, la ville de Strasbourg a lancé en 2017 l'initiative « **Strasbourg ça pousse !** », par laquelle les habitants peuvent faire part sur une plateforme en ligne de leurs souhaits de désimperméabilisation. La ville **prend alors en charge les petits aménagements** (par exemple le retrait du bitume) avant que les habitants y installent un espace végétalisé, tel qu'un jardin partagé, des potagers collectifs, des pieds d'arbres végétalisés ou encore des façades vertes.

À Avignon, dans le cadre de l'opération « **Avignon, végétalisons ensemble nos espaces publics** », les habitants ont pu solliciter de la mairie une **autorisation de planter devant chez eux**, bénéficiant dans le même temps d'un appui technique. La ville a alors déminéralisé les surfaces et réalisé les apports en terre végétale nécessaires, puis contribué aux plantations, avant de confier l'entretien de ces espaces aux demandeurs.

La ville de Paris a aussi mis en place un dispositif similaire. Les habitants peuvent **solliciter une autorisation d'occuper l'espace public** pour végétaliser les pieds d'arbres, installer des jardinières ou faire retirer le bitume pour végétaliser le sol, en pied de façade ou sur la chaussée. Après étude de faisabilité, **le demandeur bénéficie d'une autorisation de trois ans pour planter et entretenir l'espace ainsi végétalisé**, dans le cadre fixé par une **charte de végétalisation**.

Toutefois, ces différentes initiatives locales ne bénéficient pas d'une base juridique claire et commune. Pour les sécuriser, mieux les encadrer – et affirmer notamment que la commune peut autoriser les habitants à occuper l'espace public de manière sans redevance particulière –, la commission a adopté, à l'initiative du rapporteur, un amendement COM-196 visant à proposer un cadre juridique pour les « permis de végétaliser ».

La rédaction proposée s'appuie sur les dispositions existantes relatives aux autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public, régies par le code général de la propriété des personnes publiques. Le droit commun, à l'article L. 2125-1 de ce code, prévoit que toute occupation ou utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance. Le présent article ajoute un nouvel article au sein du même chapitre, disposant qu'il est possible de déroger à l'article L. 2125-1 pour autoriser des dispositifs de végétalisation urbaine à occuper l'espace public à titre gratuit. La commune doit dans ce cas prendre une délibération qui autorise la gratuité de ces autorisations, et ce sous réserve que les demandeurs ne poursuivent aucun but lucratif.

La rédaction précise que les dispositifs de végétalisation doivent respecter les règles en vigueur en matière d'urbanisme, d'environnement et de patrimoine et qu'ils doivent permettre un usage normal du domaine public (notamment en respectant son caractère de lieu de passage). La délibération de la commune précisera les autres règles à respecter, comme le type de dispositifs de végétalisation et la durée de l'autorisation temporaire.

En outre, le présent article autorise le maire ou président d'EPCI, lorsqu'il délivre des autorisations d'urbanisme, à déroger de manière limitée aux règles du plan local d'urbanisme en matière de hauteur et d'aspect extérieur des constructions, pour autoriser l'installation de dispositifs de végétalisation des façades et des toitures (au sujet des dérogations au règlement de plan local d'urbanisme, se référer au commentaire de l'article 51 bis A du présent projet de loi).

En effet, le règlement du PLU peut fixer des règles relatives à l'aspect des constructions, aux matériaux utilisés, ou encore à la hauteur des bâtiments, qui peuvent faire obstacle à ce que les pieds de façades ou les toits-terrasses soient plantés. Afin de permettre la réalisation de tels projets donnant leur place à la nature et à la biodiversité, il est souhaitable d'autoriser les maires à délivrer l'autorisation d'urbanisme, même en cas d'incompatibilité limitée avec le règlement de PLU, sans avoir à réviser le plan à cette seule fin. De telles dispositions existent déjà, par exemple en matière d'isolation thermique des bâtiments ou d'installations de dispositifs de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments (article L. 152-5 du code de l'urbanisme). La rédaction proposée insère donc un nouvel article L.152-5-1 au sein de la section dédiée du code de l'urbanisme.

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**

*Article 49 bis F (délégué)*

**Réduction de la périodicité de l'évaluation obligatoire  
des plans locaux d'urbanisme (PLU) de neuf à six ans**

Cet article vise à réduire la périodicité de l'évaluation obligatoire à laquelle sont soumis les plans locaux d'urbanisme (PLU), pour la porter de neuf à six ans.

La commission a adopté, sur proposition du rapporteur de la commission des lois, un amendement visant à renforcer l'évaluation périodique des schémas de cohérence territoriale (SCoT) au regard des enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols.

Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle – Les plans locaux d'urbanisme sont soumis à évaluation tous les neuf ans, par contraste avec la plupart des autres documents de planification**

**1. Les plans locaux d'urbanisme sont soumis à évaluation obligatoire tous les neuf ans**

Au titre de l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme, les **plans locaux d'urbanisme (PLU) communaux et intercommunaux doivent procéder, tous les neuf ans au plus, à une analyse de leurs résultats.**

Cette analyse porte obligatoirement :

- sur les **résultats de l'application du PLU** au regard des objectifs généraux du code de l'urbanisme ;
- sur l'application du programme local de l'habitat (PLH) et sa contribution aux objectifs en **matière de logement et d'hébergement**, lorsque le **PLU tient lieu de PLH** ;
- sur les objectifs de l'action en **matière de transports et sur le bilan d'émissions** de gaz à effet de serre et de polluants, lorsque le **PLU tient lieu de plan de mobilité** ;
- sur les résultats en matière touristique et socio-économique des **unités touristiques nouvelles**, dans les communes soumises aux dispositions de la « **loi Montagne** ».

Les indicateurs de l'analyse sont **déterminés par le rapport de présentation** du plan local d'urbanisme (article R. 151-4 du code de l'urbanisme).

Après présentation des résultats de l'analyse, et avis des communes membres de l'EPCI le cas échéant, le conseil municipal ou communautaire **est ensuite tenu de délibérer sur l'opportunité de réviser le plan local d'urbanisme, ou de le maintenir en l'état** (article L. 153-27 du code de l'urbanisme).

**Que la commune ou l'EPCI décide de le réviser ou de le maintenir, le PLU devra faire l'objet d'une nouvelle évaluation neuf ans après**, l'article précisant que cette période s'applique à compter soit de l'approbation du plan, soit à compter de sa dernière révision, soit à compter de la délibération décidant de son maintien en vigueur.

En cas de révision, l'analyse du PLU antérieur est **jointe au rapport de présentation du PLU révisé** (article R. 151-1 du code de l'urbanisme).

## **2. La plupart des documents de planification sont soumis à évaluation tous les six ans**

**La plupart des documents de planification** des collectivités territoriales en matière d'urbanisme, d'aménagement ou de logement **sont soumis à obligation d'évaluation ou de révision périodique de six ans :**

- les **programmes locaux de l'habitat (PLH)** sont établis pour une période de six ans (article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation). D'ailleurs, lorsque le PLU tient lieu de PLH (étant élaboré par un EPCI compétent), **la durée d'évaluation du PLU est réduite à six ans par dérogation** (article L. 153-28 du code de l'urbanisme) ;

- les **schémas de cohérence territoriale (SCoT)** sont soumis à évaluation tous les **six ans au plus** (article L. 143-28 du code de l'urbanisme) ;

- les **schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)** font l'objet d'un **bilan six mois avant le renouvellement des conseils régionaux** (article L. 4251-10 du code général des collectivités territoriales) ;

- les **plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET)** sont mis à jour tous les **six ans** (article L. 229-26 du code de l'environnement).

**Font exception les plans de mobilité**, qui font l'objet d'une évaluation tous les **cinq ans** (article L. 1214-8 du code des transports), et les **cartes communales, qui ne sont pas soumises à évaluation.**

## **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Ramener à six ans la périodicité de l'évaluation des plans locaux d'urbanisme**

Le présent article est issu d'un amendement du **rapporteur de la commission spéciale** adopté lors de l'examen en **séance publique** à l'Assemblée nationale.



À l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme, il **réduit de neuf à six ans la périodicité de l'évaluation des plans locaux d'urbanisme**. Le rapporteur a précisé que cette mesure visait à **aligner cette durée sur celle de la législature** municipale et intercommunale.

Il procède en conséquence à une coordination à l'article L. 153-28, qui prévoyait déjà, par exception, une périodicité de six ans pour les PLU tenant lieu de programme local de l'habitat.

### **III. La position de la commission - Renforcer l'évaluation de l'ensemble des documents d'urbanisme, y compris les SCoT**

Le rapporteur estime **qu'il est pertinent d'inscrire l'ensemble des documents d'urbanisme locaux dans une logique d'évaluation périodique**, qui permet de conserver une prise avec les enjeux actuels et donne aux élus l'opportunité de réorienter, au besoin, certains volets de la politique d'urbanisme qui n'auraient pas atteint les objectifs que le territoire s'est lui-même fixés. D'ailleurs, à sa proposition, la commission a adopté un article additionnel après cet article visant à soumettre les cartes communales à évaluation périodique simplifiée.

À ce titre, **l'alignement de la périodicité d'évaluation du PLU avec celle applicable aux SCoT et aux PLH, notamment, est gage de lisibilité et de cohérence**. Elle permettra au conseil municipal, au moins **une fois par mandat**, de réaliser un bilan de la politique d'urbanisme et de se pencher sur sa traduction concrète dans le document.

**Il ne faudrait toutefois pas, à l'avenir, aller trop loin dans cette direction : les documents d'urbanisme ont connu une période de mutation sans précédent** depuis les années 2000, et plus particulièrement depuis 2014, avec la transition des plans d'occupation des sols aux plans locaux d'urbanisme communaux, puis intercommunaux, ou encore avec la création des SCoT. Une évaluation périodique est tout à fait pertinente, mais il ne faudrait pas augmenter sa fréquence de manière déraisonnée, **sous peine de mobiliser davantage d'énergies pour la révision constante des PLU que pour la conduite effective des projets**.

À l'initiative du rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Le Rudulier, la commission des affaires économiques a **adopté un amendement COM-811** visant à **améliorer l'évaluation périodique des SCoT au regard des enjeux d'artificialisation des sols**. Il prévoit d'inclure un volet thématique à ce sujet lors de l'échéance déjà prévue tous les six ans.

Cette disposition est bienvenue. Dans le droit actuel, l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme prévoit que l'évaluation porte sur l'environnement, les transports, les déplacements, **la maîtrise de la consommation d'espace**, les implantations commerciales et, en zone de montagne, la réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques

nouvelles structurantes. **L'insertion par ce projet de loi au sein des SCoT de nouveaux objectifs en matière d'artificialisation des sols** (voir à ce sujet le commentaire de l'article 49) justifie pleinement que l'évaluation soit renforcée sur ce volet précis. En outre, elle contribuera à **l'appropriation de ces enjeux** par les élus chargés de l'élaboration et de l'évolution des SCoT.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

*Article 49 bis G (nouveau) (délégué)*

**Soumission des cartes communales à évaluation périodique**

**Sur proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté un amendement portant article additionnel qui soumet les cartes communales à une évaluation simplifiée tous les six ans, sous forme de débat en conseil municipal.**

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

Dans l'objectif d'analyser les résultats de l'application des schémas de cohérente territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), ainsi que l'atteinte des objectifs qu'ils fixent, le droit de l'urbanisme prévoit que ces documents fassent l'objet d'une **évaluation et d'un bilan périodiques** (se référer pour plus de détails au commentaire de l'article 49 bis F).

Ainsi, aux termes de l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme, le SCoT doit être évalué tous les six ans. Sur la base de cette analyse, l'EPCI chargé de l'élaboration du SCoT délibère sur l'opportunité de réviser ce document ou de le maintenir en vigueur.

L'analyse des résultats du PLU, quant à elle, doit être effectuée dans un délai de neuf ans<sup>1</sup> après son approbation, sa révision, ou la dernière délibération ayant décidé son maintien en vigueur (article L. 153 27 du code de l'urbanisme).

***A contrario*, les cartes communales, dont sont dotées plus de 5 740 communes en France représentant environ 2,5 millions d'habitants, ne sont aujourd'hui soumises à aucun type d'évaluation périodique.** Pourtant, elles sont en moyenne significativement plus anciennes que les PLU, et sont bien moins souvent révisées, alors même qu'une partie de ces communes connaissent des dynamiques démographiques et d'urbanisation importantes.

Afin d'améliorer la logique de bilan des documents d'urbanisme ainsi que l'appropriation de ces enjeux par les élus, **la commission a adopté, à l'initiative du rapporteur, un amendement COM-197 instaurant, tous les six ans au moins, un débat sur l'adéquation de la carte communale en vigueur avec les objectifs de la politique locale en matière d'urbanisme et d'aménagement.**

---

<sup>1</sup> Art. L. 153-27 du code de l'urbanisme.

**De forme bien plus simplifiée que l'évaluation des SCoT ou des PLU**, cette évaluation sous forme de débat périodique permettra d'engager les cartes communales dans une logique de bilan, afin que les communes s'assurent que leur document, même ancien, soit bien en prise avec les enjeux actuels d'urbanisme et d'aménagement. **Ce bilan n'entraînera pas automatiquement de révision de la carte communale**, car pour certaines petites communes peu dynamiques, il n'apparaît pas nécessaire de les faire évoluer. Le présent article propose donc un **équilibre entre logique de bilan, stabilité normative et simplicité**.

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Article 49 bis (délégué)*

**Renforcement des dispositifs d'observation du foncier et de l'habitat mis en place dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH) et élargissement des missions des agences d'urbanisme**

Cet article vise à renforcer les dispositifs d'observation du foncier et de l'habitat, qui sont aujourd'hui mis en œuvre par les EPCI dotés de programmes locaux de l'habitat. L'article vise à les rendre obligatoires pour les EPCI situés en zone tendue. Leurs missions de recensement du potentiel foncier et de l'offre de logements sont étoffées. L'article renforce également le rôle des agences d'urbanisme auprès de ces observatoires, et permet à celles-ci d'intervenir en dehors de leur périmètre afin d'apporter ponctuellement un appui en ingénierie aux collectivités.

La commission a adopté trois amendements visant à apporter davantage de souplesse à cette nouvelle obligation et à accélérer la couverture territoriale des observatoires. Le délai laissé pour la mise en place des observatoires a été porté à quatre ans, à l'initiative du rapporteur, et une possibilité de conventionnement entre EPCI porteurs d'observatoires et communes non couvertes par un PLH a été insérée.

Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Des dispositifs d'observation foncière à développer et articuler**

**1. L'observation du foncier et de l'habitat s'est développée en lien avec la planification locale en matière d'habitat et de logement**

Dans le cadre de l'exercice de leurs compétences décentralisées en matière de logement et d'urbanisme, **les collectivités territoriales ont développé des dispositifs d'observation du foncier et de l'habitat** pour améliorer la connaissance des dynamiques territoriales.

L'observation des tendances est d'autant plus nécessaire que le législateur a **progressivement accru les exigences de diagnostic territorial et d'évaluation des politiques locales** traduites par les documents de planification.

En matière d'urbanisme, le diagnostic du **schéma de cohérence territoriale (SCoT)**, doit présenter les besoins en termes d'aménagement, d'immobilier et d'habitat. Il doit également comporter une analyse sur dix ans de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au sein du

territoire (article L. 141-15 du code de l'urbanisme). Les choix de politique publique retenus dans le projet d'aménagement stratégique et le document d'orientations et d'objectifs doivent être justifiés au regard de ces constats, par exemple en ce qu'ils concernent les cibles de mixité sociale, de production de logements, de rénovation urbaine, de densification ou de réduction de la consommation d'espace (L. 141-7, L. 141-10). Périodiquement, le document est soumis à évaluation de l'atteinte des objectifs (L. 143-28). **Les plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux (PLUi)** sont soumis à des obligations de diagnostic et d'évaluation équivalentes.

Dans ce cadre, de nombreux EPCI ont mis en place des « observatoires de SCoT », chargés des analyses, du suivi et des évaluations demandées par le code de l'urbanisme. Selon la Fédération des SCoT, **57 % des SCoT sont dotés d'observatoires du foncier et 53 % d'observatoires de l'habitat**, souvent créés en lien avec l'évaluation des documents tous les six ans.

Au titre du code de la construction et de l'habitation, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'un **programme local de l'habitat (PLH) sont tenus à des exigences d'observation supplémentaires**. Le diagnostic du PLH doit porter sur « *le fonctionnement des marchés du logement et la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, et de l'offre d'hébergement* » (III de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation). Il inclut des analyses relatives aux marchés fonciers, à l'offre foncière et son utilisation, à la mutabilité des terrains, ainsi qu'au repérage des situations d'habitat indigne et de copropriétés dégradées.

Afin que les collectivités se dotent des capacités nécessaires à l'établissement de ce diagnostic, la loi prévoit que **le programme d'actions du PLH définisse les conditions de mise en place de dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier sur son territoire** (*même article L. 302-1*), depuis 2004 en matière d'habitat et 2017 en matière de foncier.

Le règlement (article R. 302-1-4) a précisé que les dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier **ont pour mission de réaliser** :

- l'analyse de la **conjoncture** du marché foncier et du marché immobilier ;
- l'analyse de **l'offre foncière** et des marchés fonciers, permettant d'appréhender les **perspectives d'utilisation des terrains et immeubles** susceptibles d'accueillir des logements, ainsi que les mécanismes de **fixation des prix** ;
- le suivi de la **demande de logement** locatif social ;
- le suivi des évolutions constatées dans le **parc de logements** locatifs sociaux et le parc de logements privés.

Au sein de l'écosystème territorial, **plusieurs autres acteurs publics participent aujourd'hui de l'observation foncière**, qu'ils se situent au niveau **local ou régional**.

L'article 102 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté a confié aux **établissements publics fonciers** (EPF et EPFL) une **mission d'appui aux collectivités** en matière d'observation foncière ; et prévu que **l'État communique** à l'ensemble des acteurs concernés les **données et référentiels** nécessaires à la mise en place des observatoires.

En outre, l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme confie aux **agences d'urbanisme**, créées à l'initiative des collectivités, une **mission de suivi des évolutions urbaines et de développement de l'observation territoriale**, en lien, notamment, avec les procédures d'évolution des documents d'urbanisme comme les SCoT et les PLU. Il existe aujourd'hui en France 50 agences d'urbanisme, dont le périmètre d'action concerne 14 Régions et couvre environ 46 millions d'habitants.

## **2. Un renforcement des observatoires locaux à l'étude**

Le récent **rapport du député Jean-Luc Lagleize** au Premier ministre, relatif à « la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction » (novembre 2019), **faisait du renforcement des dispositifs d'observation foncière un axe fort**.

Il regrettait en effet le peu de résultats des obligations législatives en la matière et la **diversité des situations locales qui prévalent aujourd'hui**. Si certaines régions, comme la Normandie qui a articulé une observation régionale et des observatoires locaux, sont citées en exemple, il estimait que le reste du territoire est couvert de manière « *marginale* » et qu'« *un vrai partenariat institutionnel entre l'État et les collectivités* » fait défaut.

Le rapport recommandait donc **soit de rendre obligatoires les dispositifs d'observation dans les zones tendues, soit de les développer tout d'abord dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt visant à réaliser des expérimentations locales**. Il suggérait également la création d'un « réseau national des observatoires du foncier », qui permettrait la diffusion des expériences, des méthodes et des bonnes pratiques. De manière plus concrète, il proposait de confier aux observatoires des **missions de recensement des friches et du potentiel de surélévation des bâtiments** ; et de **désigner un « porteur unique » pour ces initiatives locales**, qui pourraient être les **agences d'urbanisme** ou les **établissements publics fonciers**.

Certaines de ses propositions ont été traduites dans la **proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français**, déposée par M. Lagleize et ses collègues en octobre 2019 et **examinée au Sénat en commission des affaires économiques en mars 2020**. Ce texte retenait l'instauration d'une obligation de création d'observatoires dans les zones tendues avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021,

en s'appuyant sur les agences d'urbanisme. Ceux-ci se voyaient confier des missions relatives au suivi de l'évolution des prix, à la détermination de prix de vente maximum des logements sociaux neufs, au recensement des friches et des capacités de surélévation, au encore à l'opportunité de portage public sur certains périmètres.

Sensiblement réécrit lors de l'examen à l'Assemblée nationale, **ce texte n'a pas été examiné en séance publique au Sénat à ce jour.**

## **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Un renforcement de la portée et des missions des observatoires adossés aux programmes locaux de l'habitat**

L'article adopté par l'Assemblée nationale lors de l'examen en commission spéciale, **à l'initiative de son rapporteur**, rédige le III de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, relatif aux **obligations de diagnostic et d'observation liées à la compétence en matière de programme local de l'habitat.**

Il reprend les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale à l'article 3 de la proposition de loi de M. Lagleize visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français.

Il précise les missions et le fonctionnement des dispositifs d'observation dont la mise en place est prévue dans le cadre du programme local de l'habitat, renommés « **observatoires de l'habitat et du foncier** », en les précisant et les complétant.

Les observatoires sont **rendus obligatoires pour tous les EPCI dotés d'un programme local de l'habitat** - la rédaction actuelle n'imposant que de « *définir les conditions de [leur] mise en place* ». Seuls **les EPCI des zones tendues**, concernées aujourd'hui par l'obligation d'élaborer un PLH, y seront donc soumis de manière obligatoire. Ils devront être mis en place au plus tard **deux ans après que le programme local de l'habitat a été rendu exécutoire.**

Il leur est confié une **mission d'analyse de la conjoncture des marchés fonciers et immobiliers et de l'offre foncière** disponible. L'analyse des observatoires devra notamment s'appuyer sur un **recensement de ce potentiel foncier**, identifiant les friches constructibles, les locaux vacants, les secteurs pouvant être densifiés, les surélévations possibles, des continuités écologiques et de la nature interstitielle. En articulation avec l'article 53 du présent projet de loi, les inventaires des zones d'activité devront aussi être « *pris en compte* ». Un décret en Conseil d'État précisera ces obligations de recensement et d'analyse.

L'article donne en outre pour **mission aux agences d'urbanisme de « contribuer » à la mise en place des observatoires de l'habitat et du foncier** (à l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme).



Il procède enfin à des **coordinations juridiques et rédactionnelles** aux articles L. 321-1, L. 324-1 du code de l'urbanisme (appui des établissements publics fonciers aux observatoires), à l'article 16 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 (intégration des observatoires locaux des loyers aux observatoires de l'habitat et du foncier), et à l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales.

En séance publique, l'article a été complété à l'initiative de M. Jean-Luc Lagleize pour **renforcer les obligations des observatoires en matière d'observation de production de logements**. Il est prévu que les observatoires **rendent compte annuellement du nombre de logements construits** « *sur des espaces déjà urbanisés et sur des zones ouvertes à l'urbanisation* ». L'article 302-3 du code de la construction et de l'habitation est également modifié pour préciser que le **bilan annuel mené par les EPCI sur la mise en œuvre du PLH et son évolution s'appuie sur l'analyse des observatoires** et comporte une comparaison entre les objectifs annuels du PLH et les résultats observés.

En outre, un amendement adopté en séance publique a **autorisé les agences d'urbanisme à intervenir ponctuellement en dehors de leur périmètre** - c'est-à-dire de celui des collectivités qui les ont créées - afin de leur apporter un **soutien à l'ingénierie**. À l'initiative du Gouvernement, cette possibilité a été restreinte aux seuls projets inclus dans un projet partenarial d'aménagement (PPA) ou opération de revitalisation de territoire (ORT).

### **III. La position de la commission - Octroyer un délai supplémentaire de mise en place des observatoires et améliorer leur couverture territoriale**

L'objectif du présent article, c'est-à-dire le développement de capacités d'observation plus fines, ancrées au sein des territoires, est **pleinement partagé par le rapporteur**. Lors des auditions menées sur le projet de loi et dans le cadre du groupe de travail « L'objectif de « zéro artificialisation nette » à l'épreuve des territoires, l'ensemble des personnes entendues a souligné que **la connaissance des phénomènes fonciers et la collecte des données relatives à l'artificialisation seront clefs**. Cette question est **particulièrement centrale dans les zones à forte pression foncière**, où les marges de manœuvre sont moindres et les évolutions plus rapides.

Toutefois, le rapporteur estime qu'il est **nécessaire d'assurer un déploiement qualitatif des nouveaux « observatoires du foncier et de l'habitat », le cas échéant au prix de délais supplémentaires**. Comme l'avait déjà souligné le rapport de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi déposée par M. Lagleize et précitée, des initiatives sont déjà lancées, bien qu'un à stade préliminaire et distinct selon les territoires.

Le rapport notait d'ailleurs que les observatoires semblent aujourd'hui très divers dans leurs missions, leurs modes d'action et leurs statuts.

En outre, il convient de rappeler que **d'autres observatoires, non adossés aux PLH comme le sont ceux visés par le présent article, existent également** : c'est le cas des inventaires des friches, menés à l'initiative de certaines collectivités particulièrement concernées, ou encore les observatoires mis en place dans le cadre des SCoT. Dans ce dernier cas, il est en effet nécessaire de développer l'observation et le recueil de données afin de mener les diagnostics et analyses prévus lors de l'élaboration, la révision ou l'élaboration des documents.

**Si la nécessité de développer les dispositifs d'observation et leur couverture territoriale est donc partagée, le chantier est néanmoins important.** Il faudra concilier les différentes initiatives locales, souvent portées par des acteurs différents. Aucune **méthodologie** standard ou recueil de « bonnes pratiques » ne sont pour l'instant proposés, ce qui demandera un travail important d'articulation. Pour les collectivités qui ne sont pas déjà dotées de ces observatoires, il s'agira d'une charge nouvelle qui pèsera sur les **budgets locaux**, qui ne pourra être engagée que sur plusieurs années. Les **moyens humains et techniques** devront aussi être mobilisés.

**Le rapporteur a donc souhaité donner aux EPCI concernés par cette nouvelle obligation une souplesse supplémentaire, afin de ne pas sacrifier la qualité des dispositifs mis en place à la rapidité d'exécution.**

À son initiative, **la commission a donc adopté un amendement COM-198 allongeant le délai** laissé pour la mise en place des observatoires de l'habitat et du foncier **de deux à quatre ans** après l'adoption du PLH.

En outre, la commission a **adopté un amendement COM-1719** de M. Wattebled, qui prévoit la **possibilité pour des communes non membres d'un EPCI doté d'un PLH de participer à la mise en place d'un observatoire porté par un autre EPCI**, dans le cadre d'un conventionnement *ad hoc*. Cette mesure conçue dans un esprit de flexibilité pourra permettre, sur une base volontaire, **d'étendre la couverture territoriale** des observatoires du foncier et de l'habitat au-delà de leur seul périmètre obligatoire.

Enfin, la commission a **adopté un amendement COM-199** du rapporteur visant à corriger une **erreur de référence**.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 49 ter (supprimé) (délégué)*

**Clarification rédactionnelle relative à l'obligation d'élaborer un programme local de l'habitat (PLH)**

Cet article vise, à droit constant, à apporter une clarification rédactionnelle relative au champ des établissements publics de coopération intercommunale soumis à obligation de se doter d'un programme local de l'habitat.

À l'initiative du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté un amendement de suppression de cet article, qui est sans impact sur le droit existant.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.

**I. La situation actuelle - L'élaboration d'un PLH est une obligation pour une grande partie des EPCI compétents en matière d'habitat**

La conduite de la politique de l'habitat appartient aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Au titre du code général des collectivités territoriales, cette compétence est :

- **facultative pour les communautés de communes** (article L. 5214-16), au titre de la « politique du logement et du cadre de vie » ;

- **obligatoire pour les communautés d'agglomération** (article L. 5216-5), au titre de la compétence en matière d'« équilibre social de l'habitat ». Cette compétence inclut, sous réserve qu'elle concerne l'intérêt communautaire, la politique du logement, les actions et aides financières en matière de logement social, les réserves foncières, l'action en faveur du logement des personnes défavorisées, et l'amélioration du parc immobilier ;

- **obligatoire pour les communautés urbaines** (article L. 5215-20) et les **métropoles** (article L. 5217-2), en matière d'« équilibre social de l'habitat ». Cette compétence inclut également la lutte contre l'habitat insalubre et l'amélioration de l'habitat.

Au titre de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, **tous les EPCI compétents en matière d'habitat sont tenus de se doter d'un programme local de l'habitat (PLH).**

**Sont uniquement dispensées de cette obligation les communautés de communes de moins de 30 000 habitants et celles de plus de 30 000 habitants n'incluant aucune commune de plus de 10 000 habitants.**

Le programme local de l'habitat est un **document local de planification de la politique de l'habitat**. Pour une durée de six ans, il établit les objectifs et le programme d'actions destinés à répondre aux besoins en matière de logement et d'hébergement, de développement et d'adaptation de l'offre d'habitat sur le territoire communautaire. Le PLH doit être compatible avec le schéma de cohérence territoriale, et les PLU doivent lui être compatibles. Les EPCI élaborant un PLH peuvent aussi choisir d'élaborer un document unique de PLU valant PLH, dit « PLUi-H ».

	<b>Compétence habitat</b>	<b>Élaboration d'un PLH</b>
<b>Métropole</b>	Obligatoire	Obligatoire
<b>Communauté urbaine</b>	Obligatoire	Obligatoire
<b>Communauté d'agglomération</b>	Obligatoire (pour les actions relevant de l'intérêt communautaire)	Obligatoire
<b>Communauté de communes</b>	Facultative	Facultatif si la communauté est compétente en matière d'habitat et qu'elle compte : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moins de 30 000 habitants au total ;</li> <li>• Ou plus 30 000 habitants au total mais aucune commune de plus de 10 000 habitants.</li> </ul>
		Obligatoire si : <ul style="list-style-type: none"> <li>• La communauté est compétente en matière d'habitat ;</li> <li>• Et qu'elle compte plus de 30 000 habitants et au moins une commune de plus de 10 000 habitants.</li> </ul>

**II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Une clarification rédactionnelle, à droit constant, relative au champ des EPCI soumis à l'obligation d'élaborer un PLH**

L'amendement adopté lors de l'examen en commission **déplace, au sein du même article et à droit constant**, la disposition qui détermine **quels**

**EPCI sont tenus d'élaborer un programme local de l'habitat** (du dernier alinéa du IV au I *bis* de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation). Une phrase additionnelle **précise explicitement que l'élaboration d'un PLH est facultative pour les autres EPCI** (c'est-à-dire les petites communautés de communes).

Cet article n'a pas été modifié lors de l'examen en séance publique.

### **III. La position de la commission – Un article sans incidence sur le droit existant et à la rédaction maladroite**

Si cet article entend préciser explicitement que les « autres collectivités » que celles visées à l'actuel dernier alinéa de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation ne sont pas tenues d'élaborer un programme local de l'habitat, **cette précision n'est pas nécessaire et n'ajoute ni à la portée, ni à la lisibilité du droit existant.**

Qui plus est, **la rédaction proposée est maladroite** : elle indique que le PLH a un caractère facultatif pour « les autres collectivités », entendant viser les petites communautés de communes. Cependant, les EPCI ne sont pas des collectivités mais des groupements de collectivités. La rédaction actuelle de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation est suffisamment claire à cet égard, précisant que « le programme local de l'habitat est établi par un établissement public de coopération intercommunale », à l'exclusion donc des communes et des autres collectivités.

En conséquence, **à l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement COM-200 de suppression de l'article.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

*Article 49 quater (supprimé) (délégué)*

**Participation des syndicats mixtes de schéma de cohérence territoriale  
aux conférences territoriales de l'action publique**

Cet article vise à inclure les syndicats mixtes de schéma de cohérence territoriale (SCoT) parmi les membres des conférences territoriales de l'action publique (CTAP).

À l'initiative du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté un amendement de suppression de cet article, qui complexifie inutilement la composition des CTAP alors même que celles-ci peuvent déjà associer les syndicats de SCoT.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.

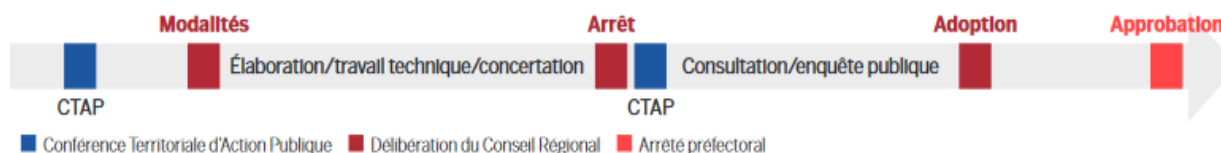
**I. La situation actuelle – Les conférences territoriales de l'action publique rassemblent des représentants des collectivités territoriales du périmètre régional dans un objectif d'articulation des compétences**

Dans l'objectif d'améliorer la coordination des différents acteurs publics d'un même territoire, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM » a créé les **conférences territoriales de l'action publique (CTAP)**, qui réunissent au niveau régional l'ensemble des collectivités territoriales et l'État, et ont remplacé les anciennes conférences des exécutifs, créées en 2004.

Au titre de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, la CTAP peut débattre ou donner un avis sur « tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements ». Dans ce cadre, elle participe notamment à l'élaboration des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence.

La CTAP intervient également dans le cadre de l'élaboration de **schémas régionaux**, notamment du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ainsi, la CTAP débat sur les modalités d'élaboration du schéma (les domaines d'action, le calendrier, l'association des acteurs ou encore les personnes associées), puis, au titre de l'article L. 4251-6 du code général des collectivités territoriales, son avis sur le projet de SRADDET doit être sollicité avant son adoption par le conseil régional.

## PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU SRADDET ET INTERVENTION DE LA CTAP



Source : Note de la FNAU et de l'AdCF sur le SRADDET, 2017.

**La composition de la CTAP est fixée, dans les grandes lignes, par l'article L. 1111-9-1 précité. Elle rassemble :**

- le président du **conseil régional** ;
- les présidents des **conseils départementaux** ;
- les présidents des **EPCI de plus de 30 000 habitants** ;
- **un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants** ;
- **trois représentants des communes** (représentant respectivement les communes de moins de 3 500 habitants, celles comptant entre 3 500 et 30 000 habitants, et celles de plus de 30 000 habitants) ;
- le **préfet de région**, qui peut y participer de droit ou à sa demande selon l'ordre du jour.

Les travaux de la CTAP sont régis par un **principe de libre organisation**, par le biais de **commissions thématiques**. La CTAP **peut choisir d'associer à ses travaux, selon les sujets, tout élu ou organisme**, et peut solliciter des avis.

### **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Inclure les syndicats mixtes de SCoT parmi les membres de la CTAP**

Adopté en commission spéciale à l'Assemblée nationale, le présent article propose de **compléter la composition actuelle des conférences territoriales de l'action publique (CTAP)**.

Il modifie, au II de l'article L. 1111-9-1, la liste des membres de la conférence siégeant dans chaque région, pour y ajouter les **présidents des syndicats mixtes de SCoT** compris dans le périmètre régional.

Cet article n'a pas été modifié lors de l'examen en séance publique.

### **III. La position de la commission - Une rigidification inutile de la composition des CTAP, alors que les SCoT sont déjà associés aux travaux de manière plus souple**

La commission partage bien évidemment pleinement l'objectif d'une articulation efficace des compétences des différentes collectivités. Les interactions complexes des champs de politique publique impliquent souvent l'intervention de différents échelons de compétence. Dans le domaine de l'aménagement, par exemple, il est nécessaire d'articuler les compétences des communes et intercommunalités en matière de logement ou d'urbanisme, avec les compétences de la région en matière de mobilités ou de développement économique.

Les CTAP ne semblent pas encore avoir pleinement trouvé leur positionnement, comme le soulignent différents rapports récents du Sénat ou de l'IGA.<sup>1</sup> Cet état de fait est en partie dû au grand nombre de représentants siégeant au sein des CTAP, certaines comptant près d'une centaine de membres, sans compter les personnes associées de manière facultative selon les thématiques. Celles-ci sont souvent perçues comme des « grands-messes » ne permettant pas un échange efficace.

Le Sénat estime que la coordination de ces différents acteurs doit rester la plus souple possible, afin de s'adapter au mieux aux réalités locales. Selon les spécificités locales, certains formats de concertation plus larges ou au contraire plus resserrés sont privilégiés.

Le rapport *Pour le plein exercice des libertés locales : 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation*, présenté le 2 juillet 2020 au nom du groupe de travail présidé par le président Gérard Larcher et dont les rapporteurs étaient MM. Philippe Bas et Jean-Marie Bockel, préconise d'ailleurs de « donner plus de souplesse aux collectivités territoriales dans l'organisation de la conférence territoriale de l'action publique », en laissant aux élus locaux le soin d'en définir le format et la composition précis.

La commission ne souhaite donc pas rigidifier et élargir davantage la composition des conférences territoriales de l'action publique, préférant conserver le format actuel, qui prévoit déjà que siègent les représentants des communes et EPCI du territoire, membres des syndicats de SCoT.

En outre, elle souligne qu'il est aujourd'hui tout à fait possible d'associer les SCoT aux travaux concrets des CTAP, en matière d'urbanisme ou d'aménagement notamment, grâce à la possibilité d'association de toute personne aux travaux de la CTAP, ouverte par la rédaction actuelle de l'article L. 1111-9-1. Si les présidents des syndicats mixtes de SCoT étaient ajoutés à la liste des membres des CTAP, à l'inverse,

---

<sup>1</sup> Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale, *Inspection générale de l'administration*, mai 2017.



cela impliquerait que les SCoT participent à l'ensemble des travaux, y compris ceux relatifs, par exemple, à la culture. **Une association systématique des syndicats de SCoT à la totalité des commissions thématiques des CTAP n'est donc pas pertinente.**

En conséquence, **sur proposition de son rapporteur et du rapporteur de la commission des lois, M. Le Rudulier, la commission a adopté deux amendements identiques COM-201 et COM-812 de suppression de l'article.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

*Article 49 quinquies (supprimé) (délégué)*

**Conventions de sobriété foncière**

**Cet article vise à créer un nouveau dispositif contractuel entre État et collectivités, dénommé « convention de sobriété foncière ». Ces conventions préciseront les objectifs, trajectoires, programmes d'actions et moyens dédiés aux projets identifiés.**

**À l'initiative du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté deux amendements identiques de suppression de cet article, estimant que la superposition de dispositifs contractuels en partie redondants – qu'il est par ailleurs tout à fait possible de mettre en œuvre en application du droit existant – nuit à la lisibilité de l'action publique et emporte un risque d'inégalité territoriale.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

**I. La situation actuelle – Les nouveaux contrats de relance et de transition écologique (CRTE) ont vocation à intégrer les dispositifs contractuels préexistants, notamment en matière de réhabilitation des villes et de transition écologique**

Depuis plusieurs années, **les démarches contractuelles entre État et collectivités territoriales se multiplient**. Elles visent à formaliser, de manière volontaire et dans un document assimilé à un « contrat », les actions et engagements respectifs des acteurs nationaux et locaux, en vue de mettre en œuvre les projets de territoires. Cette approche souple est **complémentaire à celle des documents de planification** locaux, qui définissent réglementairement des objectifs et des règles applicables aux documents inférieurs et aux projets en vertu de la hiérarchie des normes.

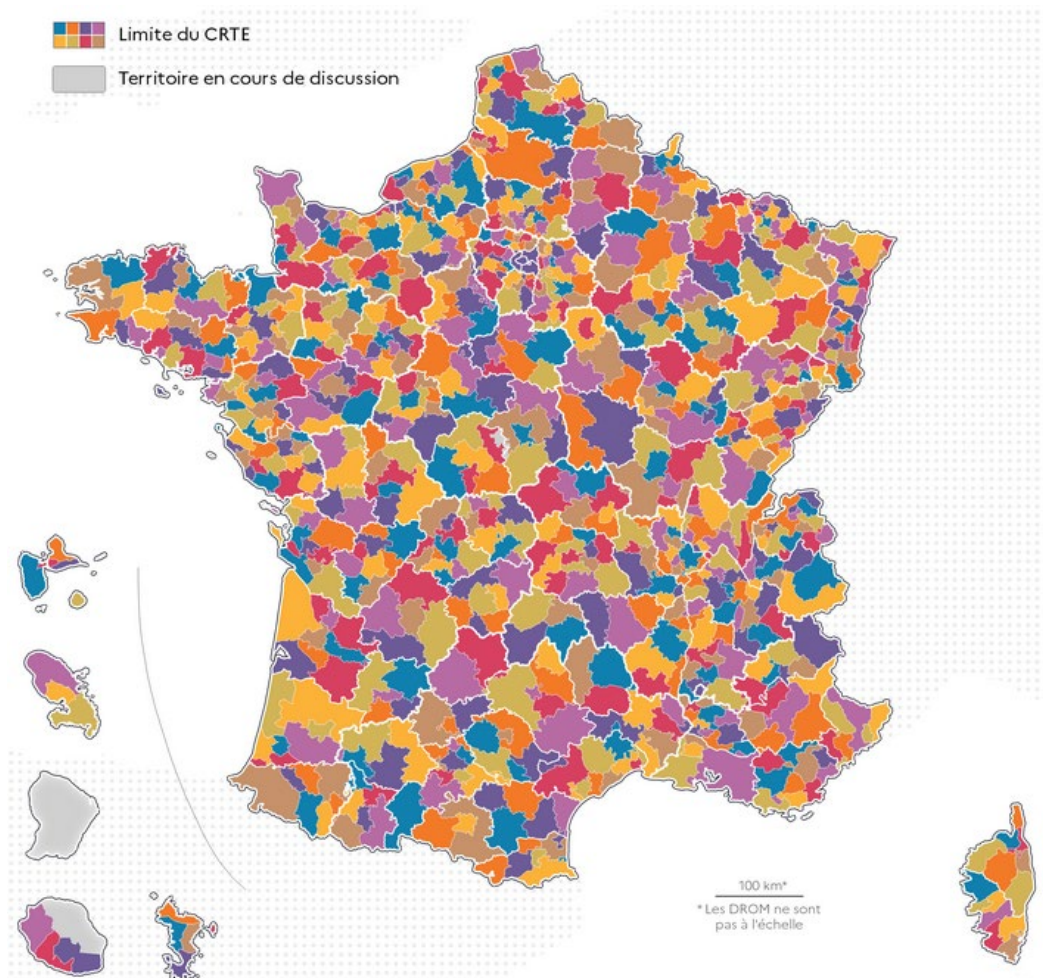
**Plus d'une dizaine de dispositifs contractuels ont récemment vu le jour, de nature thématique ou selon la collectivité porteuse** : les contrats de plan État-Région (CPER), les pactes territoriaux de développement, les contrats de ruralité, les pactes État-métropole, les contrats de ville, les contrats de transition écologique, les contrats de redynamisation des sites de défense, les contrats de station touristique, ou encore, en matière d'aménagement et d'habitat, Action Cœur de ville (ACV), les projets partenariaux d'aménagement (PPA) ou les opérations de revitalisation de territoire (ORT).

Notant que la multiplication des contrats *« rend peu lisible l'action de l'État sur les territoires, qui éprouve des difficultés réelles à remettre en cohérence ces dispositifs »*, une circulaire du 24 novembre 2020 a prescrit **l'élaboration**

de nouveaux contrats territoriaux de relance et de transition écologique (CRTE). Conçus comme des contrats intégrateurs au niveau infrarégional, les CRTE sont présentés comme la traduction de « *l'ambition de simplifier et d'unifier les dispositifs de contractualisation existants avec les collectivités* », la circulaire réaffirmant par ailleurs que « *la contractualisation est aujourd'hui le mode de relation privilégié entre l'État et les collectivités territoriales* ». **Les contrats préexistants pourront faire office de « volets » des CRTE.**

Les premiers CRTE couvriront la **période 2020-2026**. Leurs périmètres ont été définis en janvier 2021 : **837 CRTE sont en cours d'élaboration**, dont 664 portés par un EPCI et 173 portés par un regroupement d'EPCI. Il est prévu que les contrats soient finalisés d'ici la fin du mois de juin.

PÉRIMÈTRE DES CONTRATS DE RELANCE ET DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE  
EN AVRIL 2021



Source : Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

**La transition écologique et le développement durable sont présentés comme des axes forts des CRTE.** Les contrats ont vocation à porter des actions concrètes, notamment, comme le précise la circulaire, **en matière de lutte contre l’artificialisation des sols**, du développement des mobilités douces, de la rénovation énergétique ou de la préservation de la biodiversité. La circulaire indique en particulier que *« les projets portés dans le cadre de ces contrats devront être économes en foncier et en ressources et améliorer l’état des milieux naturels, afin de s’inscrire dans les engagements nationaux (stratégies bas carbone et biodiversité) »*. **L’élaboration des CRTE doit s’appuyer sur un bilan** examinant, en matière d’artificialisation des sols, l’état d’avancement du PLUi, **le taux de mobilisation effectif des droits à construire** ouverts par les documents d’urbanisme, **le nombre d’hectares de terres urbanisées, le potentiel de recyclage foncier, et les surfaces « désartificialisées »**.

Plus concrètement, il est prévu que **les CRTE intègrent les dispositifs existants en matière de sobriété foncière et de réhabilitation des villes**, parmi lesquels :

- la centaine de **contrats de transition écologique (CTE)**, qui prévoient par exemple des opérations de reconversion de sites industriels enrichés ;
- les 200 déclinaisons du **programme « Action Cœur de ville »**, qui vise la réhabilitation et revitalisation des centres-villes des communes de taille moyenne, y compris les **« Territoires pilotes de la sobriété foncière »** qui participent à l’expérimentation pilotée par l’ANCT ;
- les 229 **opérations de revitalisation des territoires (ORT)**, qui associent les intercommunalités et l’État pour la requalification du commerce de centre-ville ;
- le **programme « Petites villes de demain »**, qui vise la revitalisation de 1590 communes de moins de 20 000 habitants ;
- la vingtaine de **projets partenariaux d’aménagement (PPA)**, qui permettent de réaliser de grandes opérations d’urbanisme (GOU) bénéficiant de plusieurs simplifications en matière d’aménagement.

DISPOSITIFS CONTRACTUELS OU PARTENARIAUX EN MATIÈRE  
DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE ET DE RÉHABILITATION DES VILLES

<b>Action Cœur de Ville (2018)</b>	<p><u>Programme de revitalisation des centres-villes des communes de taille moyenne</u></p> <p>Concerne 222 villes d'environ 20 millions d'habitants au total</p> <p>Convention-cadre (avec plan d'action et financements) entre collectivités, États et financeurs</p> <p>Partenaires : Banque des territoires, Action Logement, Agence nationale de l'habitat, Agence Nationale de la cohésion des territoires</p> <p>Leviers : 5 milliards d'euros (2018-2022) de financements existants ou nouveaux, rénovation de l'habitat, dynamisation des commerces et services, amélioration de l'accessibilité et des mobilités, innovation urbaine et ville de demain</p>
<b>Opérations de revitalisation de territoire (2018)</b>	<p><u>Conventions de requalification des centres-villes</u></p> <p>229 ORT signées impliquant 374 communes, dont 188 déjà concernées par ACV. 556 villes projettent des ORT</p> <p>Convention entre l'intercommunalité, la « ville principale » et l'État et d'autres partenaires</p> <p>Objectifs : rénovation des logements et des locaux commerciaux et artisanaux</p> <p>Leviers : de nombreuses dispositions dérogatoires, comme la possibilité de dispense d'autorisation d'exploitation commerciale, priorité pour les aides de l'ANAH et le dispositif Denormandie dans l'ancien, bénéfice de permis spécifiques, renforcement des droits de préemption...</p>
<b>Grandes opérations d'urbanisme (2018)</b>	<p><u>Périmètres d'opérations d'aménagement d'ampleur</u></p> <p>Contrats de « projet partenarial d'aménagement » conclus entre l'État et un EPCI, EPT ou métropole</p> <p>Leviers : de nombreuses dispositions dérogatoires, comme la cession à l'amiable de terrains par l'État, possibilité d'intervention des EPA en dehors de leurs périmètres, effets juridiques spécifiques attachés à la GOU (compétence de l'intercommunalité, prolongation de la durée des ZAD, procédure intégrée d'évolution des documents d'urbanisme...)</p>
<b>Petites Villes de demain (2019)</b>	<p><u>Programme de revitalisation des petites villes-centres</u></p> <p>Concerne 1 590 communes de moins de 20 000 habitants</p> <p>Convention (et ORT obligatoire)</p> <p>Partenaires : Banque des territoires, Agence nationale de l'habitat, Agence Nationale de la cohésion des territoires, Cerema, Ademe</p> <p>3 milliards d'euros (2021-2027), de financements existants ou nouveaux</p> <p>Leviers : Soutien à l'ingénierie, réseau de villes, financement de</p>

	projets, subventions au commerce et à la numérisation...
<b>Territoires pilotes de sobriété foncière (2020)</b>	<p>Partenaires : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, Plan Urbanisme Construction Architecture, DGALN</p> <p>Au bénéfice des collectivités engagées dans Action Cœur de Ville et signataires d'une ORT</p> <p>5 territoires pilotes sélectionnés pour devenir des « sites démonstrateurs » (2020-2023)</p> <p>Objectifs et leviers : tester des stratégies « zéro artificialisation nette », intensifier les usages, recycler le foncier et repérer le « foncier invisible », développement d'outils, cofinancement d'ingénierie</p>

## **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Créer un dispositif contractuel en matière de sobriété foncière, en lien avec les nouveaux objectifs de lutte contre l'artificialisation**

Adopté en commission spéciale à l'Assemblée nationale, le présent article **instaure un nouveau type de contrat entre État et collectivités territoriales, spécifique aux enjeux de sobriété foncière.**

Au titre de la rédaction initiale, ces « contrats de sobriété foncière », à **caractère facultatif**, pourraient engager **l'État** et une ou plusieurs **collectivités** chargées de l'aménagement et de l'urbanisme, ainsi que d'autres collectivités et groupements, des établissements publics d'État et « *toute personne publique ou acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part* » à leur réalisation (sous réserve que cela ne génère pas de conflit d'intérêt).

Ce contrat comprendrait :

- **la définition du « projet global » de territoire et de la trajectoire de sobriété foncière**, s'appuyant sur les **objectifs chiffrés** de réduction de la consommation foncière introduits par le présent projet de loi et définis par les documents de planification ;

- **le programme d'action** porté par les collectivités pour lutter contre la consommation d'espaces et l'artificialisation des sols, favoriser le recyclage urbain, mettre en œuvre les trames verte et bleue, les continuités écologiques et la nature en ville. Ce programme comprend notamment les études et dispositifs d'observation, les opérations envisagées, les moyens et ingénierie mobilisés, et les modalités d'évaluation de ces actions (comme l'a précisé un sous-amendement du rapporteur de la commission spéciale).

Cet article a été entièrement rédigé lors de l'examen en séance publique par onze amendements identiques :

- les contrats ont été renommés « **conventions de sobriété foncière** » ;

- il a été précisé que le programme d'actions mentionne également « *les outils et les moyens des collectivités territoriales, de leurs groupements et de l'État* » qui seront mobilisés ;

- il est prévu que les conventions puissent « *acter* » **les trajectoires passées** et celles existant dans les documents d'urbanisme déjà adoptés ; et qu'elles « *peuvent servir de cadre de référence* » lors de l'évolution de ces documents. Il convient de noter que **le rapporteur de la commission spéciale a supprimé par sous-amendement la possibilité donnée aux conventions, avec l'accord du préfet, d'ajuster le calendrier de mise en cohérence des documents d'urbanisme** à l'objectif régional de réduction de la consommation d'espace, dans la limite de deux ans, notant qu'il n'était pas souhaitable d'allonger les délais de mise à jour. Il a également assoupli la notion de « cadre de référence », notant que **la convention ne contraignait pas l'avis du préfet** sur les documents d'urbanisme ;

- **le rôle de la région a été renforcé**, le président de la Région pouvant signer la convention, qui sert alors à accompagner la préparation et la mise en œuvre du **SRADDET**.

LE DISPOSITIF ENVISAGÉ DE CONVENTION DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

<b>Signataires</b>	<p>Les collectivités territoriales chargées de l'aménagement et de l'urbanisme, « entre elles » et avec l'État ;</p> <p>Facultativement, la Région, lorsqu'elle accompagne la préparation et la mise en œuvre du SRADDET ;</p> <p>Facultativement, les établissements publics d'État et toute personne publique ou privée prenant part à la réalisation de la convention ;</p>
<b>Objectifs</b>	<p>Organiser et accompagner la mise en œuvre du projet global de territoire et du programme d'actions pour :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• lutter contre la consommation des espaces NAF et l'artificialisation des sols ;</li><li>• favoriser le recyclage urbain et la lutte contre la vacance ;</li><li>• mettre en œuvre la trame verte et bleue, les continuités écologiques et la nature en ville</li></ul>
<b>Contenu</b>	<p>Programme d'actions en vue de lutter contre l'artificialisation et d'atteindre les objectifs nationaux et régionaux en la matière :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Études et dispositifs d'observation ;</li><li>- Moyens d'ingénierie ;</li><li>- Modalités d'évaluation du programme d'actions ;</li><li>- Outils et moyens des collectivités territoriales, de leurs groupements et de l'État.</li></ul> <p>Trajectoires de lutte contre l'artificialisation passées et prévues par les SCoT et PLU.</p> <p>« Cadre de référence » pour l'élaboration des SCoT, PLU et cartes communales.</p>

**III. La position de la commission - La superposition de dispositifs contractuels nuit à la lisibilité de l'action publique et emporte un risque d'inégalité territoriale**

La commission est d'avis que **la multiplication des types de « contrats » et de « conventions », telle qu'intervenue au cours des dernières années, entraîne un véritable problème de lisibilité pour les politiques publiques.** Si l'intention en est louable et permet dans certains cas de mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'un programme commun, elle se traduit souvent dans les faits par **un important formalisme** et une grande dépense d'énergie avant même d'atteindre un échelon opérationnel.

En outre, **la terminologie contractuelle ne doit pas faire oublier que l'État dispose souvent d'un poids important dans la négociation des « conventions »,** qui ne reflètent pas toujours la réalité des priorités portées par les collectivités locales.

**Les nouvelles « conventions de sobriété foncière » proposées par le présent article ne semblent apporter aucune réelle plus-value par rapport**



**au droit existant.** D'abord, la création des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) a justement eu pour objet de rassembler au sein d'un contrat intégrateur l'ensemble des dispositifs existants : il apparaît **peu utile de créer de nouveaux outils alors même que le déploiement des CRTE est en cours.**

Ensuite, nombre des actions menées de manière partenariale entre État et collectivités en matière de **sobriété foncière sont aujourd'hui comprises dans d'autres contrats**, comme les opérations de revitalisation de territoire (ORT), les contrats de transition écologique (CTE) ou le programme « Territoires d'industrie », tous repris au sein des CRTE. **L'ajout d'un nouveau contrat apparaît à bien des égards redondant.** D'ailleurs, la récente réforme des SCoT a prévu la possibilité pour ceux-ci de mettre en œuvre un « programme d'action », portant notamment sur les thématiques de sobriété foncière, témoignant une nouvelle fois de la redondance de l'outil contractuel.

Enfin, les collectivités territoriales sont tout à fait en mesure, en application du droit existant, **d'ajouter par avenant au CRTE de nouvelles actions en matière de sobriété foncière.**

La création de ce nouvel outil interroge aussi **en ce qu'elle pourrait conduire, à l'avenir, à réserver certaines des aides publiques** en matière de lutte contre l'artificialisation, de réhabilitation des logements et de centres-villes ou encore en matière d'aménagement, **aux seules collectivités signataires.** C'est en tout cas l'intention exprimée par l'auteur de l'amendement ayant créé cet article, ceux-ci souhaitant qu'« *il ouvre à une priorité d'accès aux fonds (notamment à l'intervention des EPF, à l'accès au fonds friches...) ou à des mesures de défiscalisation* », ce qui emporte un risque **d'inégalité territoriale.**

Le rapporteur insiste sur la **nécessité de conserver une portée territoriale large** pour les aides à la sobriété foncière, afin de ne pas laisser une nouvelle fois les petites collectivités au bord du chemin. En outre, la signature de l'État étant obligatoire dans la rédaction proposée, il est à craindre que **certaines collectivités ou certains territoires en soient tenus à l'écart** si l'État ne juge pas nécessaire d'entrer dans une telle convention, ou s'il estime les projets des collectivités insuffisants.

Plusieurs des personnes auditionnées ont exprimé leur intérêt pour un tel dispositif, mais le rapporteur souligne que dans la majorité des cas, **elles appelaient de leurs vœux la substitution du dispositif coercitif et centralisé prévu à l'article 49 par ce dispositif contractuel souple ; et non la superposition des deux outils.** Pour les raisons déjà citées, **cette solution intermédiaire n'est pas satisfaisante.**

Souscrivant à l'approche du rapporteur, qui estime que **le droit existant offre déjà la possibilité pour les collectivités et l'État de s'inscrire dans des démarches contractuelles tandis que le dispositif proposé soulève**

**de nombreuses interrogations, la commission a adopté deux amendements identiques du rapporteur (COM-202) et du rapporteur de la commission des lois, M. Le Rudulier (COM-813), visant à supprimer le présent article.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

*Article 50 (délégué)*

**Rapport et débat annuels sur l'artificialisation des sols  
au sein des communes et EPCI**

Cet article instaure une obligation redditionnelle annuelle en matière d'artificialisation des sols pour les communes et EPCI compétents en matière d'urbanisme. Un rapport devra être présenté annuellement au conseil et être suivi d'un débat et d'un vote. Les petites communes y seront tenues tous les deux ans uniquement.

La commission a adopté trois amendements visant à alléger, articuler et transposer cette obligation. Le premier en porte la périodicité à trois ans, pour toutes les communes, tandis que le deuxième propose une articulation avec l'évaluation des PLU déjà prévue par la loi. Le troisième amendement transpose cette obligation au niveau national, prévoyant la remise par l'État d'un rapport triennal évaluant les résultats, les moyens et l'impact de la politique nationale de lutte contre l'artificialisation.

Sur proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle – Dans le cadre de l'élaboration ou la révision de leurs documents d'urbanisme, les communes et EPCI sont soumis à diverses obligations redditionnelles**

Dans le cadre de l'élaboration ou la révision de leurs documents d'urbanisme, les communes et EPCI sont tenus de réaliser et de présenter à leurs organes délibérants des **analyses et évaluations** relatives, entre autres, à la consommation d'espaces passée sur leur périmètre.

Ainsi, au titre de l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme, les **plans locaux d'urbanisme** (PLU) communaux et intercommunaux doivent faire l'objet, tous les neuf ans au plus, d'une **évaluation**. La commune ou l'EPCI conduit une **analyse des résultats**, qui est **présentée au conseil et donne lieu à une délibération**. Elle porte notamment sur les résultats de l'application du PLU au regard des objectifs généraux du code de l'urbanisme et des indicateurs prévus par le rapport de présentation (article R. 151-4). Tout PLU doit en effet s'appuyer sur un **rapport de présentation, qui inclut une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédentes**, ainsi qu'une analyse des capacités de densification et de mutation du bâti (article L. 151-4). Le cas échéant, il inclut aussi l'analyse effectuée dans le cadre de la dernière évaluation.

Ces documents sont alors présentés à l'organe délibérant dans le cadre de l'examen du projet de PLU, qui est arrêté et approuvé par délibération.

<b>Plan local d'urbanisme communal ou intercommunal</b>	<p><u>Diagnostic</u></p> <p>Il contient une <b>analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix ans passés et la justification des objectifs chiffrés</b> de limitation de celle-ci retenus dans le PADD.</p> <p>Il <b>analyse aussi la capacité de densification et de mutation</b> de l'ensemble des espaces bâtis et expose les dispositions qui favorisent leur densification et la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.</p> <p><u>Obligations de bilan et redditionnelles</u></p> <p>Tous les neuf ans au maximum, <b>le PLU(i) doit faire l'objet d'un bilan d'évaluation au regard des objectifs fixés</b> et des objectifs du code.</p> <p>Si besoin, <b>il est révisé</b> pour traduire les conclusions tirées de ce bilan.</p>
---	---

Les **schémas de cohérence territoriale** (SCoT) sont aussi soumis à une **évaluation** similaire, tous les six ans (article L. 143-28). Cette évaluation inclut une analyse des résultats de l'application du schéma, portant spécifiquement sur la **maîtrise de la consommation de l'espace**, qui est rendue publique. Comme dans le cas des PLU, les **annexes des SCoT** doivent inclure une **analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers** au cours des dix années précédentes (article L. 141-15).

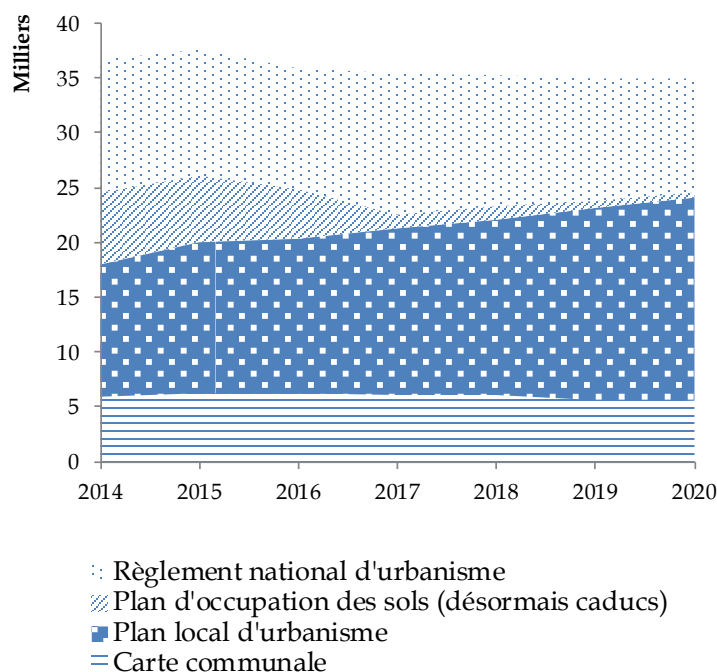
<b>Schéma de cohérence territoriale</b>	<p><u>Diagnostic</u></p> <p>Le diagnostic <b>prend en compte les enjeux de consommation économe de l'espace</b> et de préservation de l'environnement, notamment en matière de biodiversité et de potentiel agronomique.</p> <p>Il contient une <b>analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix ans passés et la justification des objectifs chiffrés</b> de limitation de celle-ci retenus dans le DOO.</p> <p><u>Obligations de bilan et redditionnelles</u></p> <p>Tous les six ans au maximum, <b>le SCoT doit faire l'objet d'un bilan d'évaluation au regard des objectifs fixés</b>, « notamment en matière de <b>maîtrise de la consommation d'espace, d'implantations commerciales</b> » et d'environnement.</p> <p>Si besoin, <b>il est révisé</b> pour traduire les conclusions de ce bilan.</p>
---	--

Les **cartes communales ne sont pas soumises à évaluation**, à l'exception de celles entrant dans le champ de l'évaluation environnementale (article R. 161-3). Elles incluent cependant, au sein de leur **rapport de présentation**, une **analyse de l'état initial de l'environnement** et une

justification succincte des choix effectués. Contrairement aux PLU, **elles sont rarement révisées** et certaines sont relativement anciennes.

Enfin, **les communes soumises au régime du règlement national d'urbanisme (RNU)**, c'est-à-dire qui ne sont pas dotées d'un document d'urbanisme, ne se voient appliquer **aucune obligation de bilan particulière**. En effet, la conduite de la politique d'urbanisme relève dans leur cas principalement de l'État, le maire ne délivrant les autorisations d'urbanisme qu'au nom de l'État et la loi régissant directement les possibilités de construction et d'aménagement sans possibilité d'adaptation locale.

NOMBRE DE DOCUMENTS D'URBANISME COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX  
PAR TYPE EN FRANCE ENTRE 2014 ET 2021



Source : Commission des affaires économiques du Sénat, chiffres DHUP.

**Pour remplir ces obligations légales d'analyse et d'évaluation, nombre de communes et d'EPCI ont mis en place des dispositifs d'observation ou de collecte de données relatives à la consommation d'espace.** Certaines ont inscrit ces efforts dans le cadre des observatoires adossés aux programmes locaux de l'habitat (PLH) (se référer au commentaire de l'article 49 bis), d'autres dans le cadre des syndicats mixtes de SCoT. Selon la Fédération des SCoT, **57 % des SCoT sont dotés d'observatoires du foncier et 53 % d'observatoires de l'habitat**, souvent créés en lien avec l'évaluation des documents tous les six ans.

En outre, les collectivités **peuvent s'appuyer sur les bases de données nationales et européennes** recueillant des données relatives à l'artificialisation des sols ou à leur mode d'occupation, au premier rang desquelles les fichiers fonciers, l'enquête Teruti-Lucas ou la base Corine Land Cover (CLC) (se référer au commentaire de l'article 48).

## **II. Le dispositif envisagé - Une obligation redditionnelle annuelle pour l'ensemble des communes ou EPCI**

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoit **la présentation obligatoire et annuelle**, par le maire ou le président d'EPCI compétent en matière d'urbanisme, d'un **rapport relatif à l'artificialisation des sols** à son conseil municipal ou communautaire. L'échéance annuelle est fixée au 31 mars, pour un rapport portant sur l'année civile précédente. Cette présentation doit faire l'objet d'un **débat devant le conseil municipal ou communautaire**.

Son **contenu**, en particulier les indicateurs et données retenus, sont renvoyés à un **décret en Conseil d'État**, l'article se bornant à indiquer que le rapport « *rend compte de la mesure dans laquelle les objectifs* » sont atteints.

Enfin, il est prévu que le rapport annuel soit **publié** et communiqué au préfet de département, à la région, à l'EPCI et aux communes concernées.

## **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Une périodicité portée à deux ans pour les petites communes et une mise à disposition des données nationales sur l'artificialisation des sols**

Lors de l'examen en commission, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du rapporteur** visant à alléger la périodicité de l'obligation redditionnelle des communes et EPCI en matière d'artificialisation des sols pour les petites communes. **Pour celles de moins de 3500 habitants, le bilan devra être réalisé au moins une fois tous les deux ans.**

**À l'initiative du rapporteur**, la commission spéciale a également supprimé l'échéance annuelle fixée au 31 mars, et a clarifié que la reddition devant l'organe délibérant de la collectivité compétente **donnera lieu à un vote** et non à une simple présentation.

Il a été précisé que le rapport sera également **transmis à l'établissement public chargé de l'élaboration du SCoT**.

Enfin, en séance publique, un amendement a prévu **la mise à disposition par l'État, au profit des collectivités** et en vue de l'établissement du rapport, **des données de l'Observatoire national de l'artificialisation des sols**. Le décret d'application en précisera les modalités.

#### IV. La position de la commission – Une obligation qu’il convient d’alléger, d’articuler avec les « rendez-vous » d’évaluation existants et de transposer à la politique nationale de lutte contre l’artificialisation des sols

##### 1. Alléger et articuler une obligation disproportionnée

Le rapporteur relève tout d’abord que cet article **ne traduit aucune des propositions de la Convention citoyenne pour le climat**, mais semble avoir été inséré à l’initiative du Gouvernement.

**La pertinence de créer une obligation redditionnelle nouvelle, à la périodicité élevée, n’est pas évidente.** D’abord, le caractère annuel – même porté à deux ans pour les petites communes – est **excessif**, au regard du temps long de la politique de l’urbanisme et de la fréquence d’évolution des documents d’urbanisme. De l’aveu même du ministère du logement entendu par le rapporteur, la visée principale de cette disposition semble être « pédagogique ».

Ensuite, **la charge administrative pour les communes en sera élevée**, particulièrement pour celles ne disposant pas d’observatoires, et couvertes ni par un SCoT ni par un PLH. À date, **aucun outil standardisé et partagé de mesure de l’artificialisation n’existe encore**, le Gouvernement avançant la date de 2023 ou 2024 pour un premier déploiement. Le ministre du logement a assuré au rapporteur souhaiter retenir par décret un format et des indicateurs très simplifiés.

Le rapporteur partage l’intention de développer des outils d’observation et de suivi de l’artificialisation, notamment par le biais des observatoires, mais il estime qu’une telle mesure **n’apporte pas de réelle plus-value**. Il semble que **le Gouvernement soit principalement intéressé par la collecte des données locales**, comme l’indique l’étude d’impact du projet de loi : « *Il est nécessaire que la loi prévoie des outils pour en assurer le suivi et garantir l’accès à l’information quant au respect de la trajectoire du ZAN, et ce de façon régulière et à un niveau efficient pour que les données soient suffisamment précises et pertinentes* » (p. 453). Pourtant, **il existe déjà un Observatoire national dédié à l’établissement de telles bases de données**, avec des moyens dont les communes ne disposent pas.

Cela étant dit, une obligation périodique de rapport et de débat présente plusieurs intérêts. D’une part, elle **permet d’inscrire les petites communes, dotées d’une carte communale, dans une logique de bilan périodique** des documents d’urbanisme à laquelle elles ne sont pas aujourd’hui tenues par la loi, comme le souligne l’étude d’impact. Les cartes communales évoluent d’ailleurs très peu et n’ont pas toutes intégré les enjeux de sobriété foncière, comme l’ont fait les PLU et SCoT « grenellisés ». Le rapporteur propose d’ailleurs à l’article nouveau 49 bis G de renforcer leur évaluation. D’autre part, elle **permet un rendez-vous à un niveau de proximité plus proche** que celui du SCoT, et **ce plus fréquemment** que

l'évaluation du PLU tous les neuf ans (délai que le présent projet de loi propose de ramener à six ans). Enfin, elle contribuera à accroître **l'information et la sensibilisation du public** à ces enjeux d'artificialisation.

Pour l'ensemble de ces raisons, le rapporteur n'a pas souhaité proposer à la commission la suppression du présent article. En revanche, il a présenté **deux amendements visant à alléger l'obligation et à l'articuler avec des échéances existantes**.

La commission a ainsi **adopté les amendements COM-205 et COM-204 du rapporteur**, qui visent respectivement :

- à **porter la périodicité de l'exercice** - présentation d'un rapport relatif à l'artificialisation des sols suivi de débat - **à trois ans** pour l'ensemble des communes françaises, plutôt qu'un an ou deux ans pour les communes de moins de 3500 habitants. Les amendements **excluent également les communes non dotées d'un document d'urbanisme**, c'est-à-dire celles relevant du RNU, de l'application de la mesure ;

- à prévoir que **la présentation et le vote puissent se tenir dans le cadre de l'évaluation du PLU**, que le présent projet de loi propose de rendre sexennale. Le rapport sera alors intégré à l'analyse des résultats du PLU, prévue à l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme, et la délibération portant sur l'évaluation vaudra débat et vote.

Pris ensemble, ces deux amendements **remplacent l'obligation prévue par le présent article en une échéance de présentation de rapport et de débat au bout de trois ans** - le rendez-vous suivant pouvant correspondre à l'évaluation du PLU. Elle semble mieux proportionnée aux contraintes administratives des communes et à la nature de l'exercice.

## **2. Instaurer une évaluation périodique de la politique nationale de lutte contre l'artificialisation des sols**

En outre, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, **un amendement COM-206** qui vise à **soumettre la politique de lutte contre l'artificialisation de l'État, tout comme celles des collectivités territoriales, à évaluation triennale**.

En effet, l'article soumet les collectivités à une obligation conséquente d'évaluation et de restitution relative à la politique locale. Cependant, **aucune obligation semblable n'est prévue en ce qui concerne la politique conduite par l'État**.

**Le rapporteur souligne en outre le manque criant et regrettable de véritable étude d'impact** des mesures prévues par le projet de loi. Au sujet de l'article 49, cœur du dispositif, qui implique la révision de nombreux documents d'urbanisme ; pourrait restreindre fortement la constructibilité dans certaines zones ; et contribuera à renchérir le foncier, l'étude des impacts macroéconomiques fournie par le Gouvernement lors du dépôt du texte ne comporte que de deux paragraphes lapidaires, sans aucun chiffre



ni estimation. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a pourtant nettement alerté le Gouvernement sur le manque d'anticipation des conséquences concrètes des mesures prévues (se référer au commentaire de l'article 50 bis).

**L'obligation d'évaluation de la politique de limitation de l'artificialisation introduite par la commission permettra de remplir ces lacunes.** Elle est traduite sous la forme d'un rapport triennal, rendu public, comportant trois volets :

- l'évaluation de **l'efficacité des mesures prises au regard des résultats et données** concrètes. Il précisera spécifiquement l'impact en matière d'artificialisation des **opérations conduites par l'État** (par exemple en matière d'infrastructures ou d'opérations d'intérêt national) ;

- l'évaluation de **l'adéquation des moyens mobilisés par l'État et ses opérateurs**, tant du point de vue financier qu'opérationnel. Le soutien aux collectivités sera examiné, ainsi que celui à destination des EPF et EPFL et des SAFER ;

- l'évaluation de **l'impact des mesures de lutte contre l'artificialisation sur l'économie, les équilibres territoriaux, les ménages et les collectivités**. Seront spécifiquement traités l'offre de logement, les prix du foncier, les budgets des collectivités territoriales, l'attractivité économique du territoire et l'équilibre territorial, notamment entre zones rurales et urbaines.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 50 bis (supprimé) (délégué)*

**Rapport au Parlement sur le bilan de l'application  
des mesures de réduction de l'artificialisation des sols**

Cet article vise à demander la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant l'application des mesures prévues par le présent projet de loi en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. Ce rapport devrait également émettre des préconisations sur la trajectoire à adopter pour la période décennale suivante.

La commission a supprimé cet article, sur proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, lui préférant une évaluation triennale de la politique nationale de lutte contre l'artificialisation, introduite à l'article 50 du projet de loi.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.

**I. La situation actuelle - Le projet de loi introduit une série de mesures nouvelles de lutte contre l'artificialisation**

Les propositions de la Convention citoyenne pour le Climat, remises en juin 2020, recommandent **d'intensifier la lutte contre l'artificialisation par une série de mesures ayant trait principalement à la planification en matière d'urbanisme et d'aménagement.**

Le présent projet de loi vise ainsi, dans son chapitre III « *Lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles d'urbanisme* » à introduire de nouveaux **objectifs et trajectoire chiffrés de lutte contre l'artificialisation au sein des documents de planification locale**, les SRADDET, SCoT, PLU et cartes communales. Il propose aussi d'intensifier l'évaluation de la politique locale d'urbanisme, ainsi que les travaux **d'observation et d'inventaire fonciers**. Le texte prévoit **d'interdire l'implantation de grands centres commerciaux**, et de soumettre certaines catégories de bâtiments à des obligations de diagnostic du potentiel d'évolution future. Enfin, il propose de compléter les **outils réglementaires** des PLU et des SCoT, et les pouvoirs des maires et préfets en matière de réhabilitation de friches. (*Pour le détail de ces différentes mesures, se référer aux commentaires d'articles correspondants*).

**II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Un rapport au Parlement visant à évaluer les résultats des mesures proposées par le projet de loi**

Adopté en commission spéciale à l'Assemblée nationale à l'**initiative de son rapporteur**, le présent article prévoit la **remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement** relatif aux mesures de réduction de l'artificialisation des sols prévues par le projet de loi.

Il demande que soit remis avant la fin de l'année 2030, soit approximativement à l'échéance de la première période décennale prévue par l'article 49 du texte, **une évaluation des mesures adoptées au sein du chapitre III du titre IV du présent projet de loi, relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols** (évolution des documents de planification, objectif de « zéro artificialisation nette », identification et recyclage des friches...).

Au titre de l'article, ce bilan sera effectué « à l'échelle nationale », en **appréciant la bonne intégration des objectifs de planification, les trajectoires effectives, la territorialisation des mesures, et l'adéquation des moyens des collectivités** en matière de bilans périodiques.

Il devra en outre **inclure des « préconisations » sur la trajectoire à adopter par la suite pour atteindre l'objectif de « zéro artificialisation nette »** en 2050, en particulier pour la seconde période décennale 2030-2040.

En séance publique, **deux amendements adoptés ont élargi le champ de ce rapport** au Parlement. L'un prévoit que ce rapport tire le bilan non seulement de la lutte contre l'artificialisation mais aussi contre **l'imperméabilisation**. L'autre demande un **bilan des moyens alloués aux établissements publics fonciers et aux SAFER** dans leurs missions, notamment en matière de **renaturation** des sols.

**III. La position de la commission - Un rapport d'application sans réelle plus-value, remplacé par une évaluation périodique obligatoire de la politique nationale de lutte contre l'artificialisation des sols et de son impact**

**La demande de rapport introduite au présent article témoigne de l'approche coercitive et comptable du projet de loi en matière d'artificialisation des sols.** En effet, ce rapport concerne principalement « *l'effectivité de l'intégration des objectifs [...] dans les documents de planification et régionaux et territoriaux* », la territorialisation engagée, et surtout des « *préconisations sur la trajectoire à adopter* » dans le futur, notamment pour la seconde période décennale 2031-2040. **Renvoyer la définition des objectifs futurs à un rapport du Gouvernement est inacceptable : ce débat doit se tenir devant le Parlement.**

Malgré de maigres ajouts relatifs aux moyens des EPF et des SAFER, ou aux moyens des communes pour remplir les obligations redditionnels, **le rapport prévu par l'article est en réalité principalement un rapport de contrôle, et non un rapport d'évaluation.** Il a vocation à fonder une extension ou un approfondissement des obligations en matière de réduction de l'artificialisation, qui viseront principalement les collectivités territoriales.

Le rapporteur estime **qu'il n'est nul besoin que le Parlement sollicite du Gouvernement un rapport d'application, dont ce dernier sera à la fois juge et partie.** Le Sénat mène annuellement un travail de contrôle approfondi de l'application des lois, qui remplira cet objectif et permettra de disposer d'un retour d'expérience.

À l'inverse, c'est **l'impact des dispositions** du chapitre relatif à l'artificialisation des sols **sur la dynamique d'artificialisation, mais aussi la production de logements, les prix fonciers, les inégalités territoriales ou les budgets locaux qu'il conviendrait d'évaluer.**

En la matière, **le rapporteur déplore le manque criant et regrettable de véritable étude d'impact des mesures prévues par le projet de loi.** L'article 49, cœur du dispositif, pourrait restreindre fortement la constructibilité dans certaines zones, et contribuera à renchérir le foncier, **l'étude des impacts macroéconomiques fournie par le Gouvernement lors du dépôt du texte ne comporte que de deux paragraphes lapidaires, sans aucun chiffre ni estimation (p. 422) :**

*« La lutte contre l'artificialisation des sols de manière générale et la priorisation des espaces déjà urbanisés, peuvent rendre plus onéreux les actions et opérations d'aménagement et immobilières, nécessitant de reconstruire la ville sur la ville plutôt que d'aménager en étalant le tissu urbain. Toutefois, l'étalement urbain représente un surcoût pour la collectivité (construction de réseau, de voiries, d'équipements publics...) et pour les ménages (coûts de déplacement en cas d'éloignement des commerces et de l'emploi). En ce sens, la lutte contre l'artificialisation des sols a un impact positif quant à la forme de la ville et au cadre de vie. »*

**L'impact sur les documents d'urbanisme locaux n'a pas non plus été évalué.** Interrogé par le rapporteur, le ministère du logement a par exemple indiqué qu'« il n'existe pas à l'heure actuelle de données consolidées à l'échelle nationale permettant d'estimer précisément le nombre de SCoT en vigueur concernés par les dispositions du présent projet de loi ». Pourtant, dans son avis sur le projet de loi, **le Conseil d'État a nettement alerté le Gouvernement sur ce point spécifique :**

*« Le Conseil d'Etat relève, toutefois, que la solution retenue entraînera [...] la modification d'un grand nombre de SRADDET alors que ces documents, de création récente, viennent à peine d'être adoptés ou sont seulement sur le point de l'être. Par ailleurs, la déclinaison des objectifs dans les documents d'urbanisme (SCOT, PLU et carte communale ou documents en tenant lieu) va également entraîner de nombreuses modifications qui devront être suivies et accompagnées si l'on veut aboutir à l'objectif désormais prévu dans la loi de réduction du rythme d'artificialisation de moitié en dix ans, c'est-à-dire avant 2031. »*

Pour ces différentes raisons, **la commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un amendement à l'article 50 visant à insérer une obligation d'évaluation triennale de la politique nationale de lutte contre**

**l'artificialisation des sols, qui incombe à l'État et sera rendue publique** (se référer à ce sujet au commentaire de l'article 50).

Ce rapport d'application du Gouvernement à faible plus-value ne se justifie donc plus. En conséquence, **la commission a adopté un amendement COM-207 du rapporteur visant à supprimer le présent article.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

*Article 51 (délégué)*

**Densité minimale obligatoire au sein des grandes opérations d'urbanisme**

Cet article vise à rendre obligatoire la fixation d'une densité minimale de constructions au sein des grandes opérations d'urbanisme (GOU) menées dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement (PPA).

La commission a adopté, à l'initiative du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, un amendement visant à permettre aux plans locaux d'urbanisme de fixer une densité minimale au sein des zones d'aménagement concerté (ZAC), modalité plus fréquente de conduite d'opérations d'aménagement par les collectivités territoriales.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Les grandes opérations d'urbanisme (GOU), un dispositif introduit par la loi ELAN encore peu éprouvé**

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN », a introduit un nouveau **dispositif partenarial pour la conduite d'opérations structurantes d'aménagement, associant l'État, les collectivités territoriales et leurs opérateurs : les grandes opérations d'urbanisme (GOU), prévues par les projets partenariaux d'aménagement (PPA).**

Le PPA est un contrat associant l'État et une ou plusieurs intercommunalités porteuses de projets d'aménagement d'ampleur, ainsi que tout acteur privé ou public intervenant dans leur réalisation (article L. 312-1 du code de l'urbanisme). Les opérations prévues dans le périmètre d'un PPA peuvent être qualifiées de grandes opérations d'urbanisme, sur décision des collectivités ou du préfet (article L. 312-4). **Ce régime spécifique ouvre plusieurs dérogations au droit de l'urbanisme et de la construction au bénéfice des opérations qui y sont menées, pour toute la durée de la GOU :**

- la **compétence pour se prononcer sur les autorisations d'urbanisme**, qui relève dans le droit commun du maire ou du président d'EPCI selon les situations, est **transférée au président de la collectivité territoriale ou de l'établissement public signataire** (article L. 422-3-1 du code de l'urbanisme) ;

- il peut être dérogé aux règles applicables aux projets de la GOU, dans le cadre du dispositif de « **permis d'innover** », créé par l'article 88 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à

l'architecture et au patrimoine, dite « loi LCAP ». Ce dispositif permet de **s'affranchir de certaines règles du droit de la construction**, dès lors que les résultats atteints sont conformes aux objectifs visés par la réglementation (article L. 312-5) ;

- les GOU sont réputées **d'intérêt communautaire et d'intérêt métropolitain**, au sens des dispositions législatives encadrant la compétence des intercommunalités en matière d'aménagement (article L. 312-5) ;

- une **zone d'aménagement différé (ZAD)** peut être créée sur tout ou partie du périmètre de la GOU. Par dérogation, le **droit de préemption du titulaire y est alors prolongé à dix ans**, période renouvelable une fois (article L. 312-6) ;

- **l'EPCI ou la collectivité à l'initiative de l'opération peut réaliser les équipements publics** de la zone, en lieu et place de la commune. Un mécanisme de **participation** des aménageurs et constructeurs de la GOU au coût des équipements publics de la zone peut également être mis en place (article L. 332-11-3) ;

- les **établissements publics d'aménagement peuvent intervenir en dehors de leur périmètre** de compétence habituel et créer des sociétés publiques locales (article L. 321-23) ;

- les collectivités peuvent recourir à une **procédure intégrée de mise en conformité des documents d'urbanisme** pour permettre la réalisation des GOU (article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme).

Le dispositif de grande opération d'urbanisme introduit en 2018 **ne semble pas pour l'instant avoir trouvé d'amples opportunités d'application**. À la connaissance du rapporteur et des services ministériels compétents, **une seule GOU a été instaurée à ce jour** : elle vise la requalification urbaine du centre-ville de Marseille. Douze PPA ont été signés, et une quinzaine seraient à l'étude.

LA GRANDE OPÉRATION D'URBANISME  
DE REQUALIFICATION DU CENTRE-VILLE DE MARSEILLE

La requalification du centre-ville de Marseille, sous la conduite par la métropole Aix-Marseille-Provence, a fait l'objet d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) en août 2019. Un avant-projet de GOU a été voté en octobre 2019 sur un périmètre d'environ 350 hectares (sur les 1000 hectares concernés par le PPA). Elle est prévue pour une durée de quinze ans.

L'opération d'aménagement sera conduite par une société publique locale d'aménagement d'intérêt national, détenue en majorité par la métropole et en minorité par l'État et la ville. Elle visera notamment à réhabiliter des immeubles de copropriétés dégradées, afin que ceux-ci soient intégrés au parc d'habitat social (environ 500 logements).

Dans le cadre de cette GOU, la compétence en matière d'autorisations d'urbanisme a été transférée par la ville de Marseille à la Métropole

Dans l'étude d'impact du présent projet de loi, le Gouvernement indique toutefois qu'une « **seconde génération** » de **projets partenariaux d'aménagement devrait bientôt voir le jour**, à l'impulsion d'un nouvel appel à manifestation d'intérêt lancé le 24 juillet 2020 centré sur le recyclage foncier, la résilience et la revitalisation territoriale.

## **II. Le dispositif envisagé - Fixer une densité minimale de constructions au sein de chaque grande opération d'urbanisme**

Le présent article prévoit de **rendre obligatoire la fixation d'une densité minimale de constructions au sein des grandes opérations d'urbanisme (GOU)**. Elle **pourra être déclinée par secteur** au sein du périmètre de la GOU. Cet article modifie ainsi l'article L. 312-4 du code de l'urbanisme pour préciser que la **délibération de création de la GOU**, prise par l'EPCI, métropole ou EPT compétent, fixera cette densité minimale.

L'intention exprimée par le Gouvernement dans le cadre de l'étude d'impact est, en vue des GOU à venir dans les périmètres des prochains PPA, de « *promouvoir systématiquement des formes urbaines sobres en foncier, en fixant un seuil minimal de densité, validé par l'intercommunalité, la ou les communes concernées, ainsi que le représentant de l'État* » (p. 465).

## **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Cet article n'a fait l'objet d'**aucune modification** lors de son examen à l'Assemblée nationale.



#### **IV. La position de la commission – Une disposition à l’impact limité, qui pourrait être étendue, de manière facultative, aux zones d’aménagement concerté**

La disposition proposée par le présent article, qui **n’est pas issue des propositions de la Convention** citoyenne pour le Climat, **semble plus anecdotique que structurante**. Le faible recours au PPA, et le **recours encore plus limité aux GOU** au sein de ces mêmes PPA, ne promettent pas une application large de ces densités minimales.

Pourtant, le rapporteur partage **l’intérêt d’une réflexion plus approfondie sur la densité recherchée, au moment de la conduite d’opérations d’aménagement d’ampleur qui auront des impacts structurants** pour les territoires sur une période de plusieurs décennies. Des opérations d’ensemble permettent en effet de trouver des solutions innovantes et favorables pour concilier fonctionnalité, densification, nature en ville et qualité du cadre de vie urbain. À ce titre, **les outils réglementaires actuels des collectivités pourraient être améliorés** afin de traduire cette réflexion dans les documents d’urbanisme.

Les orientations d’aménagement et de programmation (OAP) des plans locaux d’urbanisme (PLU) **peuvent déjà fixer des cibles de densité sur certains secteurs à enjeux particuliers** (article L. 151-7 du code de l’urbanisme). De même, les SCoT peuvent aussi, au service du projet de territoire, prévoir des objectifs chiffrés de densification (article L. 141-7), mais ces outils sont inégalement mis en œuvre et ne sont pas traduits concrètement au sein des opérations d’aménagement.

À l’initiative du rapporteur, **la commission a adopté un amendement COM-208 visant à permettre la fixation d’une densité minimale de constructions dans les zones d’aménagement concerté**. Ces ZAC sont l’outil principal mobilisé par les communes et EPCI pour conduire des opérations d’aménagement sur leur périmètre, bien davantage que les GOU réservées aux très grandes opérations.

### LA ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ (ZAC)

La ZAC peut être créée à l'initiative de l'État, d'une commune, d'une région, d'un département, d'un EPCI ou d'un autre établissement public compétent (EPA par exemple). Elle se déroule en deux temps : d'abord la création de la zone, après évaluation, et ensuite sa réalisation, afin de conduire l'aménagement et l'équipement concret.

La création de la zone est précédée d'une concertation, le cas échéant de l'évaluation environnementale, puis de l'avis des communes concernées et elle est enfin approuvée par la collectivité qui en est à l'origine, par délibération ou arrêté préfectoral selon les cas (article L. 311-1).

La ZAC porte sur un périmètre défini. Un programme global des équipements publics et constructions à édifier est préparé dès sa création et affiné à l'étape de la réalisation. Des modalités de financement spécifiques peuvent également être prévues, liées au régime de taxe d'aménagement et éventuellement à un mécanisme de « charge foncière » (L. 311-4).

La collectivité à l'origine de la zone peut réaliser elle-même l'aménagement et l'équipement, les concéder *via* une concession d'aménagement ou les confier à un tiers *via* une convention de mandat (L. 311-5).

**Le règlement du PLU peut également prescrire un encadrement applicable aux ZAC**, que toute autorisation d'urbanisme sollicitée au sein de la ZAC devra respecter. Le règlement ou les OAP peuvent notamment :

- préciser la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer (article L. 151-41 du code de l'urbanisme) ;
- localiser les principaux ouvrages publics, installations d'intérêt général et espaces verts (même article) ;
- en ZAC, spécifiquement, déterminer **la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot**, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments (article L. 151-27). Ces surfaces sont répercutées dans les cahiers des charges de cession des parcelles de la ZAC (article L. 311-6).

**Le droit existant ne permet cependant pas de fixer clairement de densité minimale au sein des ZAC.** Les collectivités souhaitant atteindre un objectif de densité sont **tenues d'associer divers autres paramètres au sein des PLU**, comme les prescriptions relatives aux distances séparatives, au gabarit, à la volumétrie, à l'implantation... En outre, depuis **la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS)** par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « ALUR », la possibilité de fixer une emprise au sol minimale a presque disparu du droit de l'urbanisme (à l'exception des dispositions de l'article L. 151-26).

Pour faciliter la traduction dans les documents d'urbanisme d'une volonté de densification, appliquée spécifiquement au cas des nouvelles opérations d'aménagement, l'amendement adopté par la commission **permet**

**au règlement de PLU de fixer une densité minimale de constructions au sein des ZAC** (article L. 151-27 du code de l'urbanisme). Les aménageurs ou acquéreurs des terrains devront respecter les cibles ainsi fixées par la commune ou l'EPCI. À la différence de la mesure relative au GOU prévue par la rédaction initiale, **il s'agit ici d'une faculté**, mobilisable par les maires et présidents d'EPCI s'ils le souhaitent.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 51 bis A (délégué)*

**Refonte du dispositif de dérogations au règlement de plan local d'urbanisme (PLU) pour les projets accroissant l'offre de logements**

Cet article vise à réformer le dispositif de dérogations au règlement des plans locaux d'urbanisme (PLU) au bénéfice de l'offre de logements en zones tendues et denses. Il prévoit d'élargir les périmètres éligibles ainsi que les règles auxquelles il peut être dérogé, instaure une nouvelle majoration au bénéfice des constructions intégrant des espaces extérieurs, et crée une dérogation supplémentaire pour permettre de remplacer des places de stationnement de véhicules motorisés par des emplacements pour vélos. Il inverse également la logique de certaines dérogations, en les rendant de droit, sauf opposition motivée de la commune et de l'EPCI, alors qu'elles sont aujourd'hui octroyées par eux au cas par cas.

Afin de ne pas affaiblir la portée des PLH et assurer une densification maîtrisée, la commission a adopté un amendement visant à restaurer la logique actuelle de ce dispositif de dérogations, selon laquelle elles sont accordées au cas par cas par le maire ou président d'EPCI par décision motivée.

Sur proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Pour des projets de logements en zone tendue ou dense, il est possible de déroger de manière limitée aux dispositions du règlement de plan local d'urbanisme (PLU)**

**1. Les dérogations au règlement des plans locaux d'urbanisme**

Le règlement des plans locaux d'urbanisme (PLU) permet d'encadrer de manière fine l'affectation des sols ainsi que la **nature et la destination des constructions** autorisées sur chaque terrain. Il peut également comporter des prescriptions relatives à l'**implantation, aux dimensions et à l'aspect** des bâtiments et ouvrages.

Tout projet de construction ou d'aménagement envisagé doit respecter les prescriptions du règlement applicable aux terrains concernés. La **conformité** du projet est examinée dans le cadre de l'instruction de la **demande d'autorisation**, par les services de la commune ou de l'EPCI compétent en matière d'urbanisme. La compétence du maire ou du président d'EPCI étant liée, le projet doit être refusé s'il n'est pas conforme au règlement, et doit être autorisé s'il l'est. (Pour un commentaire détaillé du

contenu du règlement des plans locaux d'urbanisme, se référer au commentaire de l'article 49 bis E du présent projet de loi).

Le code de l'urbanisme **autorise toutefois le maire ou président d'EPCI à octroyer, dans des conditions très encadrées, des dérogations au règlement du PLU**, afin d'autoriser des projets qui ne pourraient sinon pas bénéficier d'autorisations d'urbanisme car ne respectant pas les prescriptions du règlement.

Ces dérogations sont fixées aux articles L. 152-3 à L. 152-6 du code de l'urbanisme.

L'article L. 152-4 permet de déroger aux règles du PLU en vue de la **reconstruction de bâtiments à la suite d'une catastrophe naturelle** et pour en assurer la sécurité ; la **restauration de bâtiments historiques**, en raison de contraintes architecturales ; ou pour des travaux **d'accessibilité des personnes handicapées**. L'accord du préfet doit être recueilli.

L'article L. 152-5 permet des dérogations aux règles d'emprise au sol, de hauteur, d'implantation et d'aspect extérieur, en vue de conduire des **travaux d'isolation** ou d'installer des **ombrières**. Elles doivent être accordées par délibération motivée, le cas échéant assortie de prescriptions.

**L'article L. 152-6 autorise des dérogations spécifiques pour des projets visant à créer ou élargir des logements dans les communes des zones tendues et denses.**

Le champ des dérogations est celui des communes :

- Appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant sur la liste prévue à l'article 232 du code général des impôts, c'est-à-dire **les communes situées en zone tendue** dans lesquelles est applicable la taxe annuelle sur les logements vacants ;

- Ou dénombant plus de 15 000 habitants, en forte croissance démographique et figurant sur la liste prévue au dernier alinéa du II de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire **les communes non visées ci-dessus, mais soumises aux obligations en matière de logement social** de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite « loi SRU ».

Les constructions visées par les six dérogations sont des **projets de création ou d'extension de logements**, ou celles **destinées principalement à l'habitation**.

Les différents types de dérogations permettent :

- De dépasser la **hauteur maximale** prévue pour des constructions neuves et de **surélever** des bâtiments existants en vue d'augmenter l'offre de **logements** (1° et 2°) ;
- De **transformer des bâtiments existants en logement**, en dérogeant aux règles de densité, de stationnement et de catégories de logements (hors communes carencées), dans une limite haute de 30 % (3°) ;
- De construire **moins de places de stationnement** pour les **logements des quartiers proches des gares et transports collectifs** (4°) ;
- De déroger aux règles de retrait vis-à-vis des limites séparatives, c'est-à-dire d'**espacement des bâtiments**, pour construire des **logements en densification** (5°) ;
- D'octroyer une **majoration** aux dérogations ci-dessus, dans la limite de 5 %, pour les **projets de qualité architecturale** particulière, après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA).

Le **tableau présenté au II du présent commentaire** détaille ces six dérogations.

Au titre des dispositions actuelles, **ces dérogations ne sont pas de droit, c'est-à-dire qu'elles ne sont ni systématiques, ni automatiques**. Le pétitionnaire doit solliciter ces dérogations dans le cadre de sa demande d'autorisation d'urbanisme, en les justifiant au regard des objectifs et conditions fixées par la loi (*article R. 431-31-2 du code de l'urbanisme*).

**Le maire ou président d'EPCI compétent pour les examiner décide alors de les octroyer ou de les refuser**, en motivant sa décision (*article L. 424-3 du code de l'urbanisme*) au regard « de la **nature du projet et de la zone d'implantation** » (*article L. 152-6 précité*).

## **2. Le bilan du recours aux dérogations serait contrasté, mais ce constat est discutable**

Le récent rapport « Renouveau urbain et rénovation environnementale des bâtiments : amplifier et accélérer », dit « **rapport Pelletier** », remis à la ministre chargée du Logement en septembre 2020, **tire un constat négatif des dérogations au règlement de PLU**. Il note que « *ces dérogations sont à l'appréciation des élus et peu appliquées en pratique.* » Dans le même temps, le rapport reconnaît le bien-fondé de ces dérogations au regard de la complexité des enjeux, faisant le constat suivant : « *Parfois certaines règles se contredisent : il faut intégrer des panneaux photovoltaïques dans des bâtiments contraints par des règles de hauteur [...], etc. Pour pallier ces incohérences, le législateur a multiplié les dérogations.* »

Le rapport recommande « *d'inverser le mode d'autorisation : au lieu d'indiquer que l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut déroger par décision motivée, on pourrait désormais prévoir que la dérogation*

*est de droit sauf décision contraire motivée* ». Il suggère aussi **d'assouplir les servitudes de mixité sociale**, comme il est déjà possible de le faire dans le cadre de la transformation de locaux en logements.

Toutefois, les dérogations au règlement de PLU sont un dispositif encore relativement nouveau au regard du temps de l'urbanisme. **Les dispositions de l'article L. 152-6 ont en effet été introduites à la fin de l'année 2013** par l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement.

**Plusieurs dérogations ont été créées plus tardivement**, comme celles relatives aux règles de retrait par rapport aux limites séparatives (fin 2014), aux projets de qualité architecturale (2016), ou aux règles en matière de mixité sociale pour la transformation de locaux en logements (fin 2018).

En outre, le faible recours aux dérogations ne témoigne pas nécessairement du caractère insuffisant ou du manque de pertinence du dispositif. **Il peut simplement révéler le bon dimensionnement des règles adoptées par les collectivités dans les règlements de PLU** et la qualité du dialogue local lors de l'élaboration des documents de planification.

Enfin, **le recours croissant aux orientations d'aménagement et de programmation, plus souples par nature**, pouvant porter sur des secteurs « sans règlement », **peut rendre inutile le recours aux dérogations** au règlement, dès lors que son contenu normatif est limité.

## **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - De nouvelles dérogations, un champ d'application élargi, et une logique « de droit sauf opposition » plutôt que d'octroi motivé du maire ou de l'EPCI**

Le présent article est issu d'un amendement **du rapporteur de la commission spéciale** adopté lors de l'examen en **séance publique** à l'Assemblée nationale, précisé par trois sous-amendements de ses collègues députés.

Il opère une **rédaction d'ampleur de l'article L. 152-6** du code de l'urbanisme, relatif aux **dérogations au règlement du plan local d'urbanisme**.

Tout d'abord (1°), **le bénéfice des dérogations est élargi** au-delà des seules communes situées en zones tendues et denses, pour inclure les **grandes opérations d'urbanisme (GOU)** et les **opérations de revitalisation de territoire (ORT)**.

Ensuite (2°, 3° et 4°), **la liste des dérogations pouvant être octroyées par le maire ou le président de l'EPCI est refondue et réorganisée, et son contenu modifié** comme suit (voir tableau ci-dessous).

De manière synthétique, les principales évolutions sont :

- Des modifications touchant aux règles auxquelles il peut être dérogé selon les cas. Pour la plupart des dérogations, les règles qui peuvent être modulées sont élargies à **l'ensemble des règles de gabarit** du règlement de PLU, au lieu des seules règles spécifiques en matière de densité. Le gabarit inclut également les règles de hauteur, de prospects et d'emprise au sol, telles que le PLU les édicte ;

- La condition limitative tenant à la **hauteur du faitage** de la construction attenante, existant déjà pour les dérogations en matière de hauteur, est **étendue aux dérogations en matière de surélévation** ;

- Il est précisé que **les dérogations en vue de densifier les quartiers situés aux abords des gares et transports collectifs** pourront également toucher aux **règles relatives au gabarit**, sans qu'elles puissent néanmoins **conduire à majorer de plus de 30 %** les possibilités ouvertes par le règlement de PLU, condition déjà applicable aujourd'hui aux projets de transformation de locaux en logements ;

- Une **dérogation supplémentaire** est introduite en matière d'obligations de création d'aires de stationnement : **le nombre d'aires de stationnement pour véhicules motorisés imposé** par le règlement de PLU pourra être **réduit si des modalités de stationnement pour vélos sont prévues**. Chaque espace ou infrastructure pouvant accueillir six vélos pourra réduire l'obligation à hauteur d'une place de stationnement pour véhicule motorisé. Cette disposition est issue d'un sous-amendement ;

- Un **nouveau type de majoration** est créé au profit des projets comprenant des espaces extérieurs en continuité des habitations (balcons, cours, jardins, patios...), « *contribuant à la qualité du cadre de vie* » et « *assurant un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres* ». La majoration **ne pourra conduire à dépasser de plus de 50 %** les droits résultant du règlement de PLU. Cette nouvelle dérogation a été introduite par sous-amendement.



<b>Rédaction actuelle</b>		<b>Projet de loi</b>
<p><b>Hauteur et création de logements</b> (1°)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Déroger aux règles de gabarit et de densité</li> <li>• Pour dépasser la hauteur maximale pour une construction de logements (principalement)</li> <li>• Dans la limite de la hauteur du faîtage de la construction contiguë et avec intégration harmonieuse au milieu urbain environnant</li> </ul>	<p><b>Hauteur et création de logements</b> (1° <u>du IV</u>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déroger aux règles de <u>gabarit</u></li> <li>• Pour dépasser la hauteur maximale pour une construction de logements (principalement)</li> <li>• Dans la limite de la hauteur du faîtage de la construction contiguë et avec intégration harmonieuse au milieu urbain environnant</li> </ul>
<p><b>Surélévation et logement</b> (2°)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Déroger aux règles de densité et de stationnement (et à la hauteur maximale si contiguë)</li> <li>• Pour la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans visant à créer ou agrandir des logements</li> </ul>	<p><b>Surélévation et logement</b> (1° <u>du II</u>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déroger aux règles de <u>gabarit</u> et de stationnement (et à la hauteur maximale si contiguë)</li> <li>• Pour la surélévation d'une construction achevée depuis plus de deux ans visant à créer ou agrandir des logements</li> <li>• Dans la <u>limite de la hauteur du faîtage</u> de la construction contiguë</li> </ul>
<p><b>Transformation en logement</b> (3°)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Déroger aux règles de densité et de stationnement et en matière de catégories de logement</li> <li>• Pour la transformation en logements (principalement) d'un immeuble existant</li> <li>• Dans la limite de 30 % supplémentaires par rapport au gabarit existant, et hors des communes carencées</li> </ul>	<p><b>Transformation en logement</b> (2° <u>du II</u>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déroger aux règles de <u>gabarit</u>, de stationnement et en matière de catégories de logement</li> <li>• Pour la transformation en logements (principalement) d'un immeuble existant</li> <li>• Dans la limite de 30 % supplémentaires par rapport au gabarit existant, et hors des communes carencées</li> </ul>

<p><b>Densification en logement des quartiers desservis par les transports collectifs (4°)</b></p>	<p>Déroger aux règles de stationnement Pour les projets de construction de logements à moins de 500 mètres de transports collectifs Selon la desserte, la densité et les besoins en stationnement à proximité</p>	<p><b>Densification en logement des quartiers desservis par les transports collectifs (3° du II)</b></p>	<p>Déroger aux règles de gabarit et de stationnement Pour les projets de construction de logements à moins de 500 mètres de transports collectifs Selon la desserte, la densité et les besoins en stationnement à proximité et <u>dans la limite d'une majoration de 30 % en matière de gabarit</u></p>
<p><b>Espacement et création de logements (5°)</b></p>	<p>Déroger aux règles de retrait des limites séparatives Pour une construction destinée principalement à l'habitation Avec intégration harmonieuse au milieu urbain</p>	<p><b>Espacement et création de logements (2° du IV)</b></p>	<p>Déroger aux règles de retrait des limites séparatives Pour une construction destinée principalement à l'habitation Avec intégration harmonieuse au milieu urbain</p>
<p><b>Majorations pour la qualité architecturale (dernier alinéa)</b></p>	<p>Déroger aux règles de gabarit et de surface constructible Pour des projets bénéficiant déjà de dérogations ci-dessus et présentant un intérêt public en termes architecturaux Dans la limite de 5 % supplémentaires, avec accord de la CRPA et par décision motivée</p>	<p><b><u>Identique</u></b></p>	

<p><i>Aucun</i></p>	<p><u>Majorations pour les constructions incluant des espaces extérieurs</u> <u>incluant des espaces extérieurs</u> <u>(3° du IV)</u></p>	<p><u>Déroger aux règles de gabarit</u> <u>Pour des constructions incluant des espaces extérieurs en continuité des habitations</u> <u>Qui contribuent à la qualité du cadre de vie et assurent un équilibre entre les espaces construits et les espaces libres, et dans la limite de 50 % supplémentaires</u></p>
<p><i>Aucun</i></p>	<p><u>Stationnement des vélos</u> <u>(III)</u></p>	<p><u>Déroger aux règles de stationnement pour véhicules motorisés</u> <u>Pour la création d'espaces ou infrastructures de stationnement pour vélos</u> <u>À hauteur de 1 place pour véhicule motorisé déduite pour chaque espace permettant de stationner 6 vélos</u></p>



Enfin, **le rôle du maire ou du président d'EPCI dans l'octroi de ces dérogations est modifié.**

- Pour les **trois premières dérogations visées au nouveau II et celle visée au nouveau III** de l'article L. 152-6 (surélévation, transformation en logement et densification des quartiers desservis en transports collectifs, stationnement pour vélos), **la logique est inversée : les dérogations ne sont plus accordées au cas par cas par la commune ou l'EPCI, mais deviennent de droit, dès lors que les porteurs de projet en font la demande** en même temps que leur autorisation d'urbanisme. La décision d'octroi des dérogations ne devra plus être justifiée spécifiquement.

Le **maire ou président d'EPCI pourra toutefois refuser de les octroyer, par décision motivée**, en raison de motifs tenant à la **nature du projet, la zone d'implantation ou les objectifs du PLU en matière de réduction de l'artificialisation des sols.**

- Les **trois dérogations prévues au nouveau IV** s'inscrivent en revanche dans la logique des dérogations existantes : **il reviendra au maire ou président d'EPCI de les octroyer si elles se justifient** au regard de la nature du projet et de la zone d'implantation, **elles ne sont donc pas de droit.** Leur octroi devra, comme aujourd'hui, être **motivé** lors de la décision relative à l'autorisation d'urbanisme.

### **III. La position de la commission - Éviter d'affaiblir les plans locaux d'urbanisme et garantir une densification maîtrisée**

Les **dérogations au plan local d'urbanisme peuvent représenter un outil intéressant à la main des maires, qui leur permet d'autoriser des projets considérés comme vertueux**, même lorsque ceux-ci dépassent légèrement le cadre fixé par le PLU. Il évite d'avoir à réviser le règlement de PLU, voir à abandonner le projet pour des raisons d'équilibre financier ou de faisabilité technique.

Le rapporteur **salue donc l'ajout de deux nouvelles dérogations limitées à cette « boîte à outils » des maires**, concernant respectivement les espaces extérieurs intégrés aux bâtiments et les espaces de stationnement pour vélos. La première permettra aux maires, s'ils le souhaitent, d'autoriser des projets contribuant à une meilleure qualité de vie des habitants, tandis que la seconde **atténuera le « réflexe » de construction de parkings** voiture, lorsque des parkings dédiés à des mobilités plus douces sont tout aussi pertinents. Leur impact est donc bénéfique en termes tant de **nature en ville** que de lutte contre l'artificialisation des sols.

De même, **l'extension du champ d'application aux ORT semble de nature à faciliter les opérations de réhabilitation et de rénovation**, voire de

transformation de bâtiments, qui seront un levier puissant d'attractivité des centres-villes et de renouvellement urbain.

En revanche, **la commission n'a pas souhaité déposséder les maires et présidents d'EPCI de leur compétence**, en transformant les dérogations au cas par cas en dérogations « de droit » sauf opposition. Elle a estimé que ces dérogations larges **remettent en cause la portée normative des plans locaux d'urbanisme, et donc, les projets de territoires portés par les élus locaux.**

**La densification doit être encouragée, mais de manière maîtrisée.** Une porte grande ouverte au non-respect du règlement de PLU pourrait conduire à des excès. En outre, l'inversion de la logique actuelle risque de **déborder les services instructeurs**, conduisant, à défaut de pouvoir s'y opposer dans les délais, à l'octroi d'autorisations tacites non cohérentes avec les prescriptions des règlements locaux. Si elle n'est pas maîtrisée, la densification **nuira à l'acceptabilité de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols** et à la qualité du cadre de vie urbain.

En conséquence, la commission a **adopté l'amendement COM-209 du rapporteur**, qui restaure la logique actuelle par laquelle **toute dérogation au règlement de PLU est octroyée par décision motivée du maire**, après examen de cette demande par les services instructeurs. Cet amendement apporte également des coordinations rédactionnelles.

Elle a de même **adopté un amendement COM-210** du rapporteur apportant une mise en cohérence rédactionnelle.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 51 bis B (nouveau) (délégué)*

**Expérimentation relative à la simplification des procédures d'autorisation des travaux de rénovation et de réhabilitation de bâtiments**

À l'initiative du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté un amendement portant article additionnel qui autorise les communes et EPCI, à titre expérimental, à soumettre à déclaration préalable des travaux relevant d'un permis de construire lorsqu'ils visent à réhabiliter ou rénover des logements et qu'ils ne modifient pas l'emprise au sol du bâti.

La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.

Aux termes de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme, les constructions doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire. Certains travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation des sols, précisés par voie réglementaire, sont également soumis à cette procédure (article L. 421-2 du code de l'urbanisme).

*A contrario*, les travaux et constructions mentionnés à l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme sont soumis à déclaration préalable, en raison notamment de leur faible taille ou volume : c'est par exemple le cas de certaines extensions ou création d'ouvertures. Dans ces cas, il suffit que le porteur de projet déclare à l'autorité compétente – le maire ou l'EPCI – son intention de mener ces travaux ou constructions, par le biais d'un formulaire standard, qui comporte certaines informations sur l'opération envisagée. À défaut d'opposition de l'autorité compétente sous deux mois, la non-opposition à déclaration préalable constitue une autorisation d'urbanisme qui permet au porteur de projet de commencer les travaux. Il s'agit donc d'une procédure nettement simplifiée par rapport au permis de construire, qui nécessite le dépôt d'un dossier fourni comprenant de nombreuses pièces et comporte une instruction plus poussée.

En 2019, selon les statistiques du ministère du logement, 58 594 permis de construire et déclarations préalables ont été, respectivement, accordés et enregistrés pour des locaux non-résidentiels, et 155 677 permis de construire et déclarations préalables l'ont été dans le cadre de la création de logements.

Les formalités plus lourdes attachées à la procédure de permis de construire ont pour effet, dans certaines situations, de conduire les propriétaires de logements, mais aussi de locaux non résidentiels, à

**renoncer à des travaux pourtant nécessaires, notamment en matière de rénovation énergétique ou de réhabilitation du bâti.** Or, ces deux types d'opération sont d'importants leviers, tant du point de vue de la **transition énergétique que de la préservation des sols et de la biodiversité.**

Dans un rapport publié en septembre 2020 et remis à la ministre chargée du logement, intitulé « *Renouveau urbain et rénovation environnementale des bâtiments* », les auteurs Franck Hovorka et Philippe Pelletier proposaient justement **d'accélérer, pour une période de trois ans, l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme** relatives à la rénovation urbaine, *a fortiori* si la volumétrie du bâti est inchangée, en passant d'un régime d'autorisation à un régime déclaratif.

S'inscrivant dans cette logique de simplification et d'accélération des procédures, **le rapporteur a proposé à la commission d'adopter un amendement COM-213 visant à mettre en place une expérimentation de trois ans**, qui autorise les communes qui le souhaitent à **dispenser les opérations de rénovation et de réhabilitation de permis de construire, pour les soumettre à déclaration préalable**, dès lors que l'emprise au sol du bâti n'est pas modifiée. Un décret en Conseil d'État précisera les catégories de travaux concernés, le contenu du dossier de demande préalable et les modalités d'application de cette mesure. Il est prévu qu'un rapport d'évaluation de l'expérimentation soit remis au Parlement avant son terme.

Cette proposition poursuit les mesures déjà portées par la commission, dans le présent projet de loi ou dans le cadre de ses travaux législatifs récents, en matière de rénovation énergétique et de réhabilitation du logement indigne.

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**



*Article 51 bis C (nouveau) (délégué)*

**Dérogations au bénéfice des projets de construction  
visant le réemploi des friches**

À l'initiative du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté un amendement portant article additionnel visant à instaurer la possibilité pour les maires et présidents d'EPCI de déroger de manière limitée au règlement du plan local d'urbanisme, dans le but d'autoriser la réalisation de projets de construction sur des friches.

La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.

La mobilisation et le réemploi des friches seront l'un des principaux leviers de lutte contre l'artificialisation : ils permettent d'inscrire des terres déjà artificialisées dans une trajectoire de recyclage foncier, qui rendra possible l'accueil de nouvelles activités.

Toutefois, ce réemploi fait face à de nombreux obstacles. D'abord, les collectivités trouvent parfois que la capacité ou la volonté des propriétaires à céder leur bien, ou à opérer la réhabilitation rendue obligatoire par la loi, fait défaut (se référer au commentaire de l'article 53 du présent projet de loi). Ensuite, l'équilibre économique de la réhabilitation de friches s'avère difficile à trouver. Le coût de la dépollution, de l'aménagement, n'est pas toujours contrebalancé par un prix de revente attractif, en particulier dans les zones non tendues. Les collectivités, en particulier celles dont les budgets sont limités, dans un contexte de réforme de la fiscalité locale, font face à l'absence de partenaire privé intéressé ou au manque de moyens pour conduire leur aménagement elles-mêmes.

Le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, présenté en septembre 2020, témoignait de ce difficile équilibre financier et appelait à créer un environnement fiscal et réglementaire plus propice à la réutilisation des friches, dans une démarche de développement durable.

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement COM-211 portant article additionnel, qui autorise le maire ou président d'EPCI, lorsqu'il délivre des autorisations d'urbanisme pour des projets de construction situés sur une friche, à déroger de manière limitée aux règles du plan local d'urbanisme relatives au gabarit de la construction ou aux places de stationnement obligatoires. Le bénéfice de ces dérogations

est conditionné au fait que le **projet ait pour but le réemploi de la friche**. Elles peuvent être octroyées dans la limite de 30 % des droits existants.

En effet, le règlement du PLU peut fixer des règles relatives aux constructions, par exemple en matière de hauteur, d'implantation ou de surface au sol, qui peuvent **s'avérer défavorables pour des projets en friches, qu'il est souvent déjà difficile d'équilibrer**. La réalisation de places de parking, par exemple, ne permet pas forcément d'exploiter au mieux le gisement de terres artificialisées offert sur la friche, et il peut être pertinent d'utiliser plutôt la surface disponible au bénéfice de la construction.

Le présent article **visé donc à apporter une souplesse supplémentaire pour les projets portés sur les friches, afin qu'ils puissent se concrétiser plus rapidement et sans révision du plan local d'urbanisme**. Ces dérogations **sont un outil offert aux communes et EPCI**, afin de faciliter les projets qu'elles estiment vertueux. (Au sujet des dérogations au règlement du plan local d'urbanisme, se référer au commentaire de l'article 51 *bis* A du présent projet de loi). **De telles dispositions existent déjà, par exemple en matière d'isolation thermique des bâtiments ou d'installations de dispositifs de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments** (article L. 152-5 du code de l'urbanisme). La rédaction proposée insère donc un nouvel article au sein de la section dédiée du code de l'urbanisme.

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Article 51 bis D (nouveau) (délégué)*

**Expérimentation d'un certificat de projet  
au bénéfice des opérations menées sur des friches**

À l'initiative du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté un amendement portant article additionnel visant à introduire un certificat de projet au bénéfice des opérations menées sur des friches. Il permet de préciser et de cristalliser le droit existant et de coordonner les échéances des différentes procédures d'autorisation nécessaires à ces projets.

La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.

La mobilisation et le réemploi des friches seront l'un des principaux leviers de lutte contre l'artificialisation : ils permettent d'inscrire des terres déjà artificialisées dans une trajectoire de recyclage foncier, qui rendra possible l'accueil de nouvelles activités.

Toutefois, les opérations conduites sur des friches s'inscrivent dans un environnement réglementaire complexe. En particulier, les opérations préalables au réemploi peuvent nécessiter diverses procédures d'autorisation, principalement au titre du code de l'environnement – par le biais de l'évaluation environnementale – ou au titre du code de l'urbanisme, par le biais des permis de démolir, d'aménager et de construire. Ces procédures impliquent des délais importants, liés par exemple aux diverses études préalables ou aux procédures de consultation du public. En outre, elles font intervenir plusieurs autorités à différentes étapes de la séquence d'autorisation du projet.

En conséquence, les opérations de réhabilitation de friches sont souvent des procédures longues et complexes, qu'il est pertinent d'accélérer et de faciliter dans un effort de lutte contre l'artificialisation nouvelle des sols et de recyclage foncier.

Le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, présenté en septembre 2020, témoignait de ce difficile équilibre financier et appelait à créer un environnement fiscal et réglementaire plus propice à la réutilisation des friches, dans une démarche de développement durable.

De même, le **rapport du député Guillaume Kasbarian « 5 chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles »**, remis en septembre 2019, tirait le constat d'une charge administrative importante, la France étant **classée au 107<sup>e</sup> rang parmi les 140 pays étudiés en matière de fardeau administratif**, selon le classement 2018 du Forum économique mondial. D'après un « baromètre de la complexité des démarches administratives » réalisé en 2019, 68 % des répondants déploraient le manque de **clarté des consignes, l'instabilité des réglementations** ou les évolutions des dossiers de demandes, et 65 % évoquaient des **difficultés à identifier les bons interlocuteurs pour leurs demandes**.<sup>1</sup> Le rapport recommandait ainsi, notamment, de « mettre à disposition des porteurs de projets, dans un format pédagogique et facilement accessible, toutes les étapes et démarches administratives qu'ils vont devoir réaliser ».

**Depuis quelques années, des efforts de simplification ont été entrepris**, ayant par exemple conduit à la mise en place de « **guichets uniques** » pour certaines procédures complexes, qui permettent au porteur de projet de s'adresser à un interlocuteur unique durant toute la durée du processus. **L'autorisation environnementale unique**, instaurée en 2017, a aussi permis de rassembler en une seule procédure près de 14 autorisations administratives distinctes<sup>2</sup>, permettant au passage de réduire les délais totaux et les formalités, par le biais d'une autorité « coordinatrice », sur le **principe du « Dites-le nous une fois »**.

L'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, ratifiée par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018, a **également créé un « certificat de projet »**. Ce dispositif permet aux demandeurs de **recevoir des préfets un document unique, listant l'ensemble des procédures applicables** à leur projet et leur permettant de préparer au mieux les différents dossiers d'autorisation. Le certificat indique aussi les **délais d'instruction et de délivrance applicables** à ces différentes démarches, et **peut fixer un calendrier dérogatoire**, avec l'accord de l'administration et du pétitionnaire. Enfin, il permet au demandeur de **solliciter simultanément plusieurs autorisations ou décisions** de l'administration, comme la demande d'étude au cas par cas et la demande de cadrage préalable de l'étude d'impact, en matière d'évaluation environnementale, ou encore une demande de certificat d'urbanisme, qui permet notamment de détailler et de cristalliser le droit de l'urbanisme applicable à la ou les parcelles visées. Le certificat est délivré sous deux mois par le préfet de département (article R. 181-5 du code de l'urbanisme).

---

<sup>1</sup> Source : Rapport de Guillaume Kasbarian précité.

<sup>2</sup> Relevante de six codes différents et relatives notamment aux ICPE ou IOTA, aux réserves naturelles, aux sites classés, aux espèces et habitats protégés, aux OGM, au traitement des déchets, aux gaz à effet de serre, au défrichement, ou encore aux installations de production d'énergie.

### Dispositions relatives au certificat de projet

#### Article L181-6 du code de l'urbanisme

Un certificat de projet peut être établi à la demande du porteur d'un projet soumis à autorisation environnementale par l'autorité administrative compétente pour délivrer celle-ci.

Le certificat, en fonction de la demande présentée et au vu des informations fournies, indique les régimes, décisions et procédures qui relèvent de l'autorité administrative compétente pour l'autorisation environnementale et qui sont applicables au projet à la date de cette demande, ainsi que la situation du projet au regard des dispositions relatives à l'archéologie préventive.

Le certificat comporte également :

- soit le rappel des délais réglementairement prévus pour l'intervention de ces décisions ;
- soit un calendrier d'instruction de ces décisions, qui se substitue aux délais réglementairement prévus s'il recueille, dans les conditions fixées par le décret prévu par l'article L. 181-32, l'accord du demandeur et qui engage ainsi celui-ci et l'administration.

Les indications figurant dans le certificat de projet ne peuvent être invoquées à l'appui d'un recours contre l'autorisation environnementale ultérieurement délivrée mais engagent la responsabilité de l'administration lorsque leur inexactitude ou la méconnaissance des engagements du calendrier a porté préjudice au bénéficiaire du certificat.

Le porteur du projet peut présenter conjointement à sa demande de certificat de projet une demande d'examen au cas par cas prévu par le IV de l'article L. 122-1, une demande d'avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact prévu par l'article L. 122-1-2 et une demande de certificat d'urbanisme prévu par l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme. Elles sont, s'il y a lieu, transmises à l'autorité administrative compétente pour y statuer et les décisions prises avant l'intervention du certificat de projet sont annexées à celui-ci.

#### Article R. 181-4 du code de l'urbanisme

En fonction de la demande présentée et au vu des informations fournies par le pétitionnaire et sans préjudice des dispositions de l'article R. 181-7, le certificat de projet :

1° identifie les régimes, procédures et décisions relevant de la compétence du préfet de département auxquels le projet envisagé est soumis, décrit les principales étapes de l'instruction et donne la liste des pièces requises pour chacune d'elles ; il mentionne le cas échéant l'intention du préfet de demander l'organisation d'une concertation avec le public en application du II de l'article L. 121-17 ;

2° lorsqu'il fixe un calendrier d'instruction pour les procédures et les décisions identifiées en application du 1°, indique les modalités prévues par l'article R. 181-11, selon lesquelles le demandeur y donne son accord ainsi que les engagements réciproques qui en résultent ; il rappelle les délais réglementairement prévus lorsqu'il ne comporte pas de calendrier ou à défaut d'accord sur celui-ci ;

3° peut mentionner les autres régimes, procédures et décisions dont le projet est susceptible de relever ;

4° comporte toute autre information que le préfet estime utile de porter à la connaissance du pétitionnaire, notamment les éléments de nature juridique ou technique du projet d'ores et déjà détectés comme pouvant faire obstacle à sa réalisation.

Cette mesure innovante, qui **améliore le dialogue** entre le porteur de projet et l'administration et **facilite la coordination** des procédures, a été **accueillie de manière très positive** par les aménageurs et constructeurs, car elle facilite la conduite de projets complexes. Elle avait d'ailleurs d'abord été **introduite sous forme d'expérimentation**, avant d'être **pérennisée** par l'ordonnance précitée.

Cependant, en l'état du droit, elle ne vise que les **projets soumis à autorisation environnementale au titre du II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement**.

À l'initiative du rapporteur, la **commission a donc adopté un amendement COM-212** portant article additionnel visant à **instaurer un certificat de projet à destination spécifiquement des projets conduits sur des friches, sous forme d'une expérimentation**.

Il est prévu que pour une **durée de trois ans**, les préfets de département puissent établir un **certificat de projet au bénéfice de projets situés intégralement sur une friche** et qui nécessitent plusieurs autorisations administratives. Ce certificat permettra de :

- **préciser toutes les décisions et régimes applicables** au projet (notamment en matière de participation du public et de compétence) ;
- **rappeler les délais** applicables à ces procédures, ou le cas échéant de **leur substituer un calendrier** avec l'accord des deux parties ;
- indiquer d'éventuelles **difficultés anticipées** pour la conduite du projet ;
- **cristalliser le droit applicable au projet pour une durée de cinq ans à compter de la délivrance du certificat**, c'est-à-dire que d'éventuelles évolutions ultérieures du droit applicable ne remettront pas en cause les demandes d'autorisation (hors règles de sécurité, de salubrité ou de protection de l'environnement).

Enfin, le porteur de projet **pourra également transmettre de manière simultanée les autres demandes à l'autorité administrative** (examen au cas par cas et demande d'avis au titre de l'évaluation environnementale, certificat d'urbanisme), qui seront communiquées par le préfet aux autorités compétentes.

Il est enfin prévu que cette expérimentation fasse l'objet d'une évaluation avant son terme, afin d'évaluer l'opportunité de la **prolonger ou de la pérenniser**.

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Article 51 bis E (nouveau) (délégué)*

**Renforcement du rôle des établissements publics fonciers  
dans la lutte contre l'artificialisation**

**Sur proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté un amendement portant article additionnel qui inscrit la lutte contre l'artificialisation des sols parmi les objectifs des établissements publics fonciers et autorise de manière dérogatoire une collectivité ou un EPCI concernés par une grande opération d'urbanisme à intégrer le périmètre d'un établissement public foncier d'État.**

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

Dans l'optique de faciliter la réalisation de grandes opérations d'aménagement, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN », a créé le **projet partenarial d'aménagement (PPA)**, qui associe l'État et les collectivités dans la conduite et la gouvernance de ces opérations d'ampleur. En mai 2021, treize contrats de PPA avaient été signés, et une quinzaine était en cours d'élaboration. Ces PPA peuvent prévoir la réalisation d'une **grande opération d'urbanisme (GOU)**, qualification qui emporte, à l'intérieur de son périmètre, l'application de règles dérogatoires au droit commun (se référer au commentaire de l'article 51 pour davantage de détails).

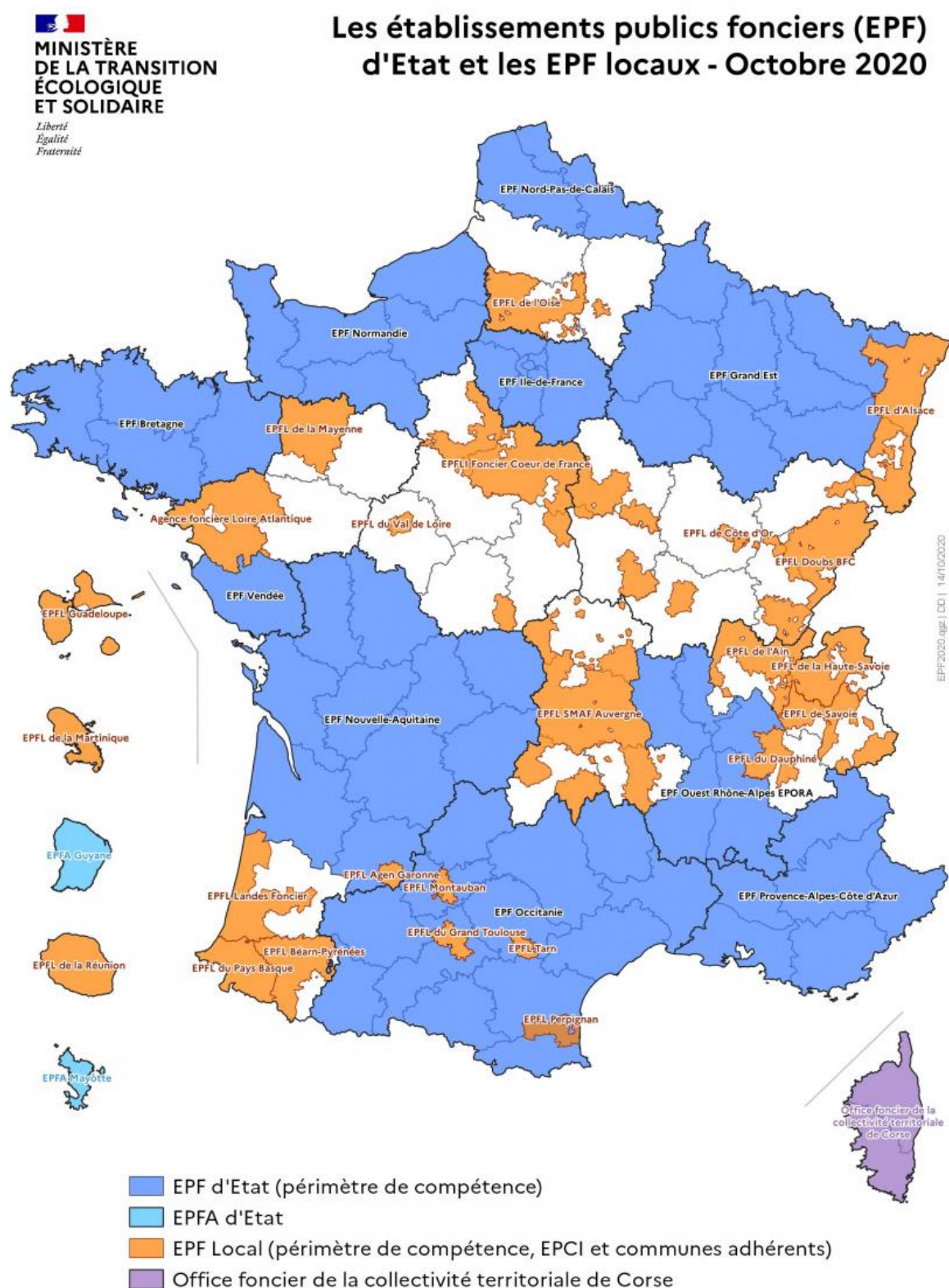
**Ces importantes opérations foncières et d'aménagement nécessitent souvent l'appui d'établissements publics fonciers**, soient-ils d'État ou créés par les collectivités locales. Spécifiquement, dans le cadre des PPA et GOU, les **dix EPF d'État**, opérateurs de stratégies foncières et de pré-aménagement de terrains en vue de leur aménagement ultérieur, ont vocation à intervenir pour concrétiser le soutien de l'État contractualisé dans le PPA.

**Or, ces EPF interviennent sur un périmètre fixé au moment de leur création, par décret en Conseil d'État. Ces périmètres ne couvrent pas forcément la totalité des projets partenariaux d'aménagement, depuis signés par l'État.** Modifier ces périmètres impliquerait cependant de recourir à une procédure complexe et de modifier la gouvernance de l'EPF, pour mener parfois une opération unique sur le territoire d'une commune non couverte.

Il apparaît donc **nécessaire d'étendre les possibilités d'action ponctuelle des EPF d'État en dehors de leur périmètre**, dans le cas

d'opérations d'aménagement d'ampleur qui prévoient la coordination des moyens de l'État et des collectivités territoriales.

### LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS EN FRANCE EN 2020





La commission a en conséquence **adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement COM-214** permettant à titre dérogatoire, **d'inclure une collectivité ou EPCI partie à une GOU, dans le périmètre d'un EPF d'État** intervenant sur le territoire de sa région (article L. 321-2 du code de l'urbanisme). Cet élargissement dérogatoire du périmètre serait décidé par décret en Conseil d'État, après avis favorable de l'organisme délibérant de la collectivité ou EPCI. Afin de **conserver de la souplesse** dans cette mesure temporaire, la composition du conseil d'administration de l'EPF ne sera pas modifiée par cet élargissement temporaire. En outre, la rédaction prévoit que **ne pourront bénéficier de cette mesure les collectivités membres d'un EPF local**, qui ont déjà accès à un outil de stratégie foncière actif sur leur périmètre.

**Le rapporteur a indiqué à la commission qu'il aurait souhaité aller plus loin**, en permettant à l'ensemble des EPF, d'État comme locaux, d'intervenir ponctuellement en dehors de leur périmètre en vue de mener des opérations luttant contre l'artificialisation des sols. Les règles de recevabilité financière des amendements ne permettent toutefois pas de déposer une telle proposition. **En conséquence, l'amendement reprend une disposition prévue dans le cadre du projet de loi dit « 4D »**, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Pour refléter cette intention, **l'amendement adopté complète également la liste des missions des établissements publics fonciers d'État et locaux** aux articles L. 321-1 et L. 324-1 du code de l'urbanisme, **pour y intégrer l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols.**

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Article 51 bis F (nouveau) (délégué)*

**Extension des possibilités de mise en œuvre d'une opération de revitalisation du territoire dans les villes périphériques**

**Sur proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté un amendement portant article additionnel qui permet de conclure des opérations de revitalisation du territoire (ORT) sur un périmètre n'incluant pas la ville principale de l'EPCI concerné.**

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

Les **opérations de revitalisation du territoire (ORT)**, créées par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN », et codifiées à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, visent à faciliter la mise en œuvre de projets globaux modernisant le parc de logements, requalifiant les locaux commerciaux et artisanaux et revitalisant les tissus urbains de territoires en perte de dynamisme. Leur objectif est d'améliorer l'attractivité de ces territoires, de lutter contre la vacance et l'habitat indigne, de réhabiliter l'immobilier, de valoriser le patrimoine et de réhabiliter les friches. **Elles représentent donc un levier incontournable de lutte contre l'artificialisation nouvelle, en valorisant et réemployant les terres déjà artificialisées en pleine mutation.**

Les ORT sont un **dispositif partenarial, associant principalement l'État et un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)**. Elles se traduisent par une convention entre l'État, ses établissements publics intéressés (comme l'Agence nationale de l'habitat, par exemple), un EPCI à fiscalité propre et tout ou partie de ses communes membres, ainsi que toute personne publique ou tout acteur privé susceptible d'apporter un soutien ou de prendre part à la réalisation des opérations prévues par la convention.

De manière concrète, la conclusion d'une convention d'ORT octroie le bénéfice **d'outils spécifiques**, comme la défiscalisation de la réhabilitation des bâtiments grâce au dispositif « Denormandie dans l'ancien » ; le dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF) ; le dispositif de vente d'immeuble à rénover ; la possibilité donnée au préfet de suspendre l'examen en CDAC de projets commerciaux en périphérie ; la dispense d'autorisation d'exploitation commerciale pour ces projets en centre-ville ; le **droit de préemption urbain renforcé ; le permis d'aménager multisites ou encore le recours au « permis d'innover ».**

Les ORT connaissent un succès certain, **229 conventions ayant été signées au 11 février 2021, concernant 374 communes**<sup>1</sup>. En outre, 566 communes auraient actuellement un projet de convention d'ORT.

<b>Opérations de revitalisation de territoire (2018)</b>	<p style="text-align: center;"><u>Conventions de requalification des centres-villes</u></p> <p>229 ORT signées impliquant 374 communes, dont 188 déjà concernées par Action Cœur de Ville. 566 villes auraient en projet des ORT.</p> <p>Convention entre l'intercommunalité, la « ville principale » et l'État et d'autres partenaires.</p> <p>Objectifs : rénovation des logements et des locaux commerciaux et artisanaux.</p> <p>Leviers : de nombreuses dispositions dérogatoires, comme la possibilité de dispense d'autorisation d'exploitation commerciale, priorité pour les aides de l'ANAH et le dispositif « Denormandie dans l'ancien », bénéfice de permis spécifiques, renforcement des droits de préemption...</p>
--	--

Toutefois, **le déploiement des ORT est limité par l'exigence, qui figure aujourd'hui dans la loi, d'inclusion de la ville principale dans le périmètre de l'ORT**. Les communes membres d'un EPCI dont la ville principale n'est pas concernée par l'enjeu de revitalisation, mais qui souhaiteraient, elles, bénéficier d'une convention d'ORT, ne peuvent aujourd'hui pas y prétendre. C'est notamment le cas de certains territoires et communes de petite taille, de montagne (comme les communes situées dans la zone au nord de la métropole de Nice) ou dans les collectivités d'outre-mer. C'est également le cas de **communes qui peuvent exercer une fonction de centralité secondaire**, exerçant une attraction sur les communes environnantes sans pour autant être la « ville principale » de l'EPCI.

**Souhaitant que l'outil d'ORT puisse être mobilisé au bénéfice de plus nombreuses communes, quelle que soit leur taille**, la commission a adopté sur proposition de son rapporteur un amendement COM-215, qui autorise un EPCI à **conclure une convention ORT sans y inclure automatiquement la ville principale**. Cette possibilité est toutefois limitée aux seules villes présentant une situation de « **discontinuité territoriale** ou d'éloignement par rapport à la ville principale » ou **présentant « des caractéristiques de centralité »** en termes de fonctions urbaines, d'équipements et de services pour les communes environnantes.

---

<sup>1</sup> Selon l'étude d'impact qui accompagne le projet de loi « 4D », ces villes se situent essentiellement dans le Grand Est (57), en Nouvelle-Aquitaine (51), en Auvergne-Rhône-Alpes (48) et en Centre-Val de Loire (29).

L'amendement reprend une **disposition prévue dans le cadre du projet de loi dit « 4D »**, relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Article 51 bis (délégué)*

**Création d'une étude d'optimisation de la densité des constructions  
pour les opérations d'aménagement  
soumises à évaluation environnementale**

Cet article vise à soumettre les actions et opérations d'aménagement faisant l'objet d'une évaluation environnementale à une étude sur l'optimisation de la densité des constructions dans la zone concernée, qui tient compte d'aspects environnementaux.

Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté un amendement intégrant cette étude, ainsi que celle déjà présente dans l'article L 300-1 du code de l'urbanisme relative aux énergies renouvelables, dans un nouvel article spécifiquement dédié au sein dudit code, à des fins de cohérence et de simplicité. Par cet amendement, elle a également complété la définition des objectifs poursuivis par les actions et opérations d'aménagement pour y intégrer l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés ou à urbaniser.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Les actions et opérations d'aménagement  
soumises à évaluation environnementale doivent faire l'objet d'une étude  
de faisabilité en matière de développement d'énergies renouvelables**

Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de :

- mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat ;
- organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques ;
- favoriser le développement des loisirs et du tourisme ;
- réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur ;
- lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux ;
- permettre le renouvellement urbain ;
- sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

Les principaux projets d'aménagement sont les zones d'aménagement concerté (ZAC)<sup>1</sup> et les grandes opérations d'urbanisme (GOU), mis en œuvre essentiellement par des établissements publics d'aménagement (EPA) de l'État et des établissements publics fonciers locaux ou, de façon *ad hoc*, par l'établissement public Paris La Défense.

14 EPA existent aujourd'hui<sup>2</sup>, couvrant 172 communes (3,7 millions d'habitants) et engageant des dépenses d'investissement à hauteur de 10 milliards d'euros environ. Ces EPA gèrent 244 opérations d'aménagement<sup>3</sup> et ont abouti à la création de 7 935 nouveaux logements en 2019, 143 000 m<sup>2</sup> de bureaux et 58 140 m<sup>2</sup> de commerces<sup>4</sup>.

---

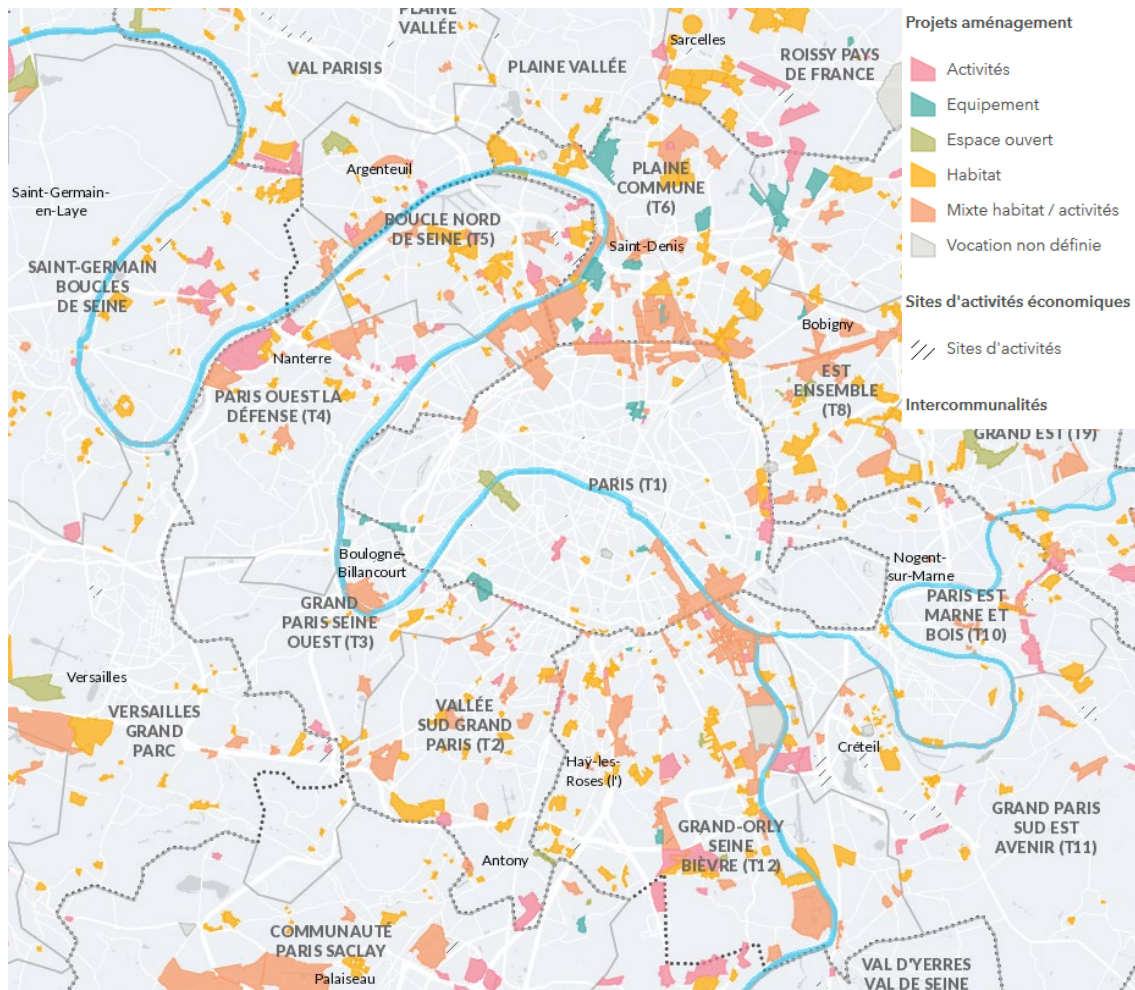
<sup>1</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, le territoire parisien comprenait 14 ZAC « vivantes » et une ZAC « en projet ».

<sup>2</sup> En Île-de-France : Grand Paris Aménagement, EPA Mantois Seine Aval, EPA Marne, EPA France, EPA Orly Rungis Seine Amont, EPA Paris-Saclay, EPA Sénart. Dans les autres régions : EPA Alzette-Belval, EPA Bordeaux Euratlantique, EPA Euroméditerranée, EPA Nice Eco-Vallée, EPA Saint-Etienne. En outre-mer : EPFA Guyane, EPFA Mayotte (F pour foncier).

<sup>3</sup> 240 000 nouveaux logements abordables sont attendus à l'issue des opérations en cours.

<sup>4</sup> Ministère chargé du logement, Les EPA au service de la ville durable, édition 2020.

## Cartographie des projets d'aménagement d'une partie de l'Île-de-France



Source : Tableau de bord des projets d'aménagement, L'Institut Paris Région.

Compte tenu de leur importance et de leur complexité technique, financière et juridique, ces actions et opérations d'aménagement sont entièrement régies par le livre III du code de l'urbanisme.

En particulier, aux termes de son article 300-1 modifié par la loi ELAN<sup>1</sup>, toute action ou opération d'aménagement faisant l'objet d'une évaluation environnementale<sup>2</sup> (cf. commentaire de l'article 52 bis A) doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables (EnR) de la zone. Cette étude doit notamment se prononcer sur l'opportunité de la création ou du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid ayant recours aux énergies renouvelables et de récupération.

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>2</sup> Chapitre II du titre II du livre 1<sup>er</sup> du code de l'environnement.

Un décret<sup>1</sup> en Conseil d'État du 21 mai 2019 détermine par ailleurs les modalités d'intégration de cette étude de faisabilité au sein de l'étude d'impact, plus large, prévue dans le cadre de l'évaluation environnementale : cette étude d'impact doit ainsi décrire la façon dont il a été tenu compte des conclusions de l'étude de faisabilité « EnR ».

Les actions et opérations d'aménagement sont celles qui résultent du croisement du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, qui liste les projets soumis à évaluation environnementale ou à examen au cas par cas, avec la définition de l'aménagement précisée *supra*. Sont par exemple concernées les opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 hectares, les aménagements associés à l'enneigement des pistes de ski ou aux villages de vacances, les opérations d'aménagements fonciers agricoles et forestiers, etc.

Il est à noter que ces dispositions sont répétées à l'article L. 128-4 du code de l'urbanisme, au titre des mesures favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat.

L'objectif de cette étude de faisabilité « EnR » est de favoriser, dans la mesure du possible, l'autonomie énergétique locale en substituant aux énergies fossiles des énergies telles que l'éolien, le solaire, la géothermie, la biomasse, etc., bien qu'il n'y ait pas d'obligation juridique d'étudier toutes les sources et systèmes mobilisant de telles EnR.

## II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Adopté en commission spéciale à l'Assemblée nationale, le présent article vise à **renforcer les obligations d'évaluation préalable applicables aux projets d'aménagement, en modifiant l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.**

Au titre de cet article 51 *bis*, tous les projets d'aménagement soumis à évaluation environnementale devront également être précédés d'une **étude sur l'optimisation de la densité des constructions**, ce potentiel de densification « tenant compte » de la qualité urbaine, des enjeux en matière de biodiversité et de nature en ville. Ces résultats seront **pris en compte au sein de l'étude d'impact du dossier d'évaluation environnementale.**

En seront dispensés les projets ayant déjà déposé une demande d'autorisation d'urbanisme avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Lors de l'examen en séance publique, cet article n'a fait l'objet que d'une modification rédactionnelle mineure.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-474 du 21 mai 2019 pris en application du dernier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.



### **III. La position de la commission – Valider le dispositif tout en renforçant la lisibilité du droit existant en matière d'études complémentaires à l'étude d'impact**

Le caractère récent de l'obligation d'une étude de faisabilité « EnR » pour certains projets d'aménagement ne permet pas de bénéficier, à l'heure actuelle, de bilan de son efficacité.

Pour autant, l'impératif de lutte contre l'artificialisation des sols excessive et évitable implique d'accorder, dans l'évaluation environnementale, une place plus importante à la problématique de la densité des constructions. En effet, ainsi que le note le rapport annuel 2019 de l'Autorité environnementale<sup>1</sup>, « *l'artificialisation des sols se poursuit et [...] même lorsque [les mesures de compensation] sont prévues et mises en œuvre, [elles sont] encore très en deçà des destructions occasionnées [...]. Les objectifs zéro artificialisation nette et zéro perte nette de biodiversité restent encore des horizons peu concrets* ».

La commission souscrit donc à la création d'une obligation de réaliser une étude spécifiquement dédiée à l'optimisation de la densité des constructions pour les projets d'aménagement.

Par souci de cohérence, elle a créé par un amendement du rapporteur **COM-171** un nouvel article L. 300-1-1 au sein du code de l'urbanisme qui regroupe cette nouvelle obligation d'étude et celle, déjà existante, d'étude de faisabilité « EnR », étant entendu qu'elles s'appliquent aux mêmes types de projets. En conséquence, elle a supprimé de l'article L. 300-1 dudit code l'alinéa relatif à l'étude « EnR », désormais déplacé au nouvel article L. 300-1-1 et a procédé à une coordination juridique à l'article L. 128-4 du même code.

Cet amendement complète également la définition des objectifs poursuivis par les actions et opérations d'aménagement pour y intégrer l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés ou à urbaniser.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> *Autorité environnementale, rapport annuel 2019.*

*Article 52 (délégué)*

**Encadrement des modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation commerciale des projets engendrant une artificialisation des sols**

Cet article interdit toute délivrance d'autorisation d'exploitation commerciale pour les projets d'implantation ou d'extension qui engendrent une artificialisation des sols et dont la surface de vente est supérieure à 10 000 mètres carrés et conditionne l'instruction des dossiers de projets dont la surface de vente est inférieure à ce seuil au respect de certains critères géographiques et environnementaux.

La commission souscrit à l'objectif de lutte contre la multiplication de grandes surfaces commerciales, source non négligeable d'artificialisation des sols et, partant, d'atteintes potentielles à l'environnement. Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté cinq amendements afin d'améliorer l'équilibre atteint par cet article, notamment :

- en s'assurant que le critère de surface retenu soit effectivement représentatif de l'artificialisation potentielle des sols. Elle a, à cet effet, substitué la notion d'emprise au sol des bâtiments à celle de surface de vente ;

- en ouvrant une dérogation pour les extensions, sous réserve d'une seule par magasin, et à la condition que son emprise en sol reste inférieure à 1 000 m<sup>2</sup> ;

- en modifiant la dérogation relative aux secteurs d'implantation périphérique dans les SCoT, afin de s'assurer que les secteurs dérogoires évoluent en fonction des potentielles révisions ultérieures des documents d'urbanisme ;

- en supprimant l'examen des demandes de dérogation par la CNAC, considérant inutile la recentralisation du pouvoir de décision dès lors que le risque de divergence d'interprétation entre CDAC est quasi nul ;

- en prévoyant que le décret devra préciser ce que sont les projets considérés comme engendrant une artificialisation des sols ;

- en prescrivant qu'un porteur de projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale soit tenu de démontrer l'impossibilité technique de réaliser des dispositifs de végétalisation sur l'ensemble des aires de stationnement prévues dans le projet.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

## **I. Une participation modérée mais non-négligeable des grandes surfaces commerciales à l'artificialisation des sols, justifiant la prise en compte de leur impact environnemental lors de l'instruction des projets**

L'artificialisation des sols qui peut être induite par l'installation de grandes surfaces commerciales présente un impact écologique certain lié à l'érosion de la biodiversité, à l'imperméabilisation des sols, à l'augmentation des risques d'inondations et, *in fine*, participe au réchauffement climatique.

Outre ces aspects environnementaux, ces implantations sont également susceptibles de modifier les équilibres économiques et sociaux du territoire dans lequel elles sont situées (flux de transport, vitalité du tissu commercial du centre-ville, insertion architecturale, etc.).

La prise en compte de ces différents impacts a justifié la mise en place d'un régime d'autorisation préalable à l'implantation, pour ceux des projets commerciaux dont la surface de vente est supérieure à 1 000 mètres carrés.

### **1. le commerce représente environ 5 % de la consommation de foncier**

#### **a) Une artificialisation modérée mais non-négligeable liée à l'implantation de surfaces commerciales**

Selon l'enquête annuelle du service statistique du ministère en charge de l'agriculture relative au suivi de l'évolution de l'occupation et de l'usage des sols sur le territoire national<sup>1</sup>, **les infrastructures de commerce représentaient 4,7 %<sup>2</sup> des surfaces artificialisées en 2014.**

Si ce pourcentage peut paraître faible au regard d'autres activités à l'origine d'une artificialisation plus massive, comme l'habitat à hauteur de 42 % et les infrastructures de transport pour 28 %<sup>3</sup>, il n'en reste pas moins important, d'autant que **l'implantation de surfaces commerciales de grande taille soulève nombre de problématiques extra-environnementales.**

---

<sup>1</sup> Enquête dite « Teruti Lucas ».

<sup>2</sup> Le chiffre régulièrement avancé dans le débat public d'une participation du commerce à hauteur de 14 % de l'artificialisation semble relever d'une lecture erronée d'un récent rapport de France Stratégie (« Objectif zéro artificialisation nette : quels leviers pour protéger les sols ? », 2019). Ce rapport intègre en effet les surfaces commerciales, pour ce pourcentage, au sein de la catégorie « foncier de services » qui représente 16 % de l'artificialisation des sols. Or cette catégorie est divisée en quatre sous-catégories, comme l'indique le tableau n° 4 du rapport, dont l'une d'entre elles, « autres services », intègre effectivement le commerce, à hauteur de 4,7 %. La catégorie « foncier économique », responsable de 14 % de l'artificialisation, regroupe en réalité les infrastructures agricoles, sylvicoles et industrielles, mais non pas celles liées aux activités commerciales.

<sup>3</sup> Le commerce représente 13,2 % des surfaces de locaux non résidentiels autorisés en 2017 (les locaux agricoles représentent un quart des surfaces autorisées, suivis des entrepôts et des bâtiments du service public).

Au total, la surface utilisée par le commerce de détail en France est de **72 km<sup>2</sup>** (72 millions de m<sup>2</sup>)<sup>1</sup>, pour une densité commerciale de 276 m<sup>2</sup> pour 1 000 habitants, dans la moyenne européenne (258 m<sup>2</sup>/ 1 000 habitants).

Le total de la surface commerciale des **301 050 points de vente** dans le commerce de détail se décompose comme suit :

- 35 % pour les commerces alimentaires non spécialisés ;
- 25 % pour les commerces d'équipement de la maison ;
- 24 % pour les commerces alimentaires spécialisés et l'artisanat commercial (boulangerie, charcuterie, etc.) ;
- 13 % pour l'équipement de la personne ;
- 9 % pour les commerces de loisirs, de culture, d'électronique.

En ce qui concerne les **grandes surfaces alimentaires non spécialisées**, entre 2000 et 2019<sup>2</sup>, le nombre d'hypermarchés est passé d'environ 1 100 à 2 322, et le nombre d'établissements de *discounters* d'environ 2 500 à 3 500. Le nombre de supermarchés, quant à lui, est resté à peu près stable, aux alentours de 5 800.

Par ailleurs, la France compte **835 centres commerciaux** selon les données du CNCC<sup>3</sup>, répartis comme suit :

- **401 petits centres commerciaux** (surface entre 5 000 et 19 999 m<sup>2</sup> et qui totalisent au moins 20 magasins et services), qui représentent une surface de 4,7 millions de m<sup>2</sup> (26 % du total) ;
- **290 grands centres commerciaux** (surface entre 20 000 et 39 999 m<sup>2</sup> et qui totalisent au moins 40 magasins et services), qui représentent une surface de 6,8 millions de m<sup>2</sup> (38 % du total) ;
- **85 centres commerciaux régionaux** (surface entre 40 000 m<sup>2</sup> et 79 999 m<sup>2</sup> et/ou qui totalisent au moins 80 magasins), qui représentent une surface de 3,8 millions de m<sup>2</sup> (21 % du total) ;
- **21 centres commerciaux super-régionaux** (surface supérieure ou égale à 80 000 m<sup>2</sup> et/ou qui totalisent plus de 150 magasins et services), qui représentent une surface de 1,9 million de m<sup>2</sup> (11 % du total) ;
- **38 centres à thèmes ou centres d'usine** (spécialisés, par exemple, dans l'équipement de la maison), qui représentent 800 000 m<sup>2</sup> (4 % du total).

Au total, **700 centres commerciaux dépassent le seuil de 10 000 m<sup>2</sup>, et environ 400 celui de 20 000 m<sup>2</sup>**. Les cinq centres commerciaux les plus importants sont celui de La Part-Dieu à Lyon (environ 144 000 m<sup>2</sup>),

---

<sup>1</sup> Données chiffrées communiquées par la Fédération du commerce et de la distribution.

<sup>2</sup> L'année 2020 n'est pas prise en compte en raison de l'impact, temporaire, de la crise sanitaire sur les projets de création de surfaces commerciales

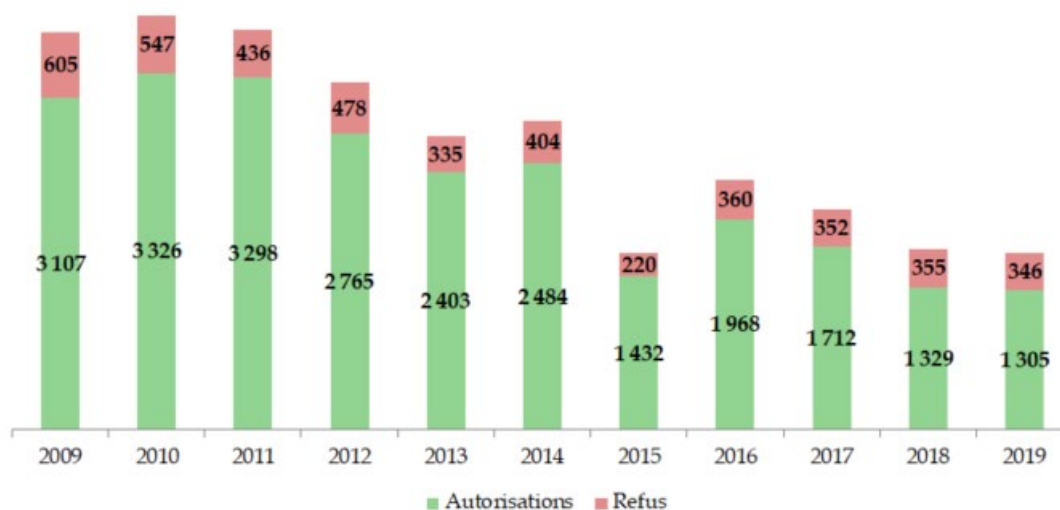
<sup>3</sup> Conseil national des centres commerciaux.

Les Quatre Temps à Puteaux (141 000 m<sup>2</sup>), Belle Épine à Thiais (141 000 m<sup>2</sup>), Créteil Soleil à Créteil (136 000 m<sup>2</sup>) et Cap 3000 à Saint-Laurent-du-Var (135 000 m<sup>2</sup>).

### **b) La croissance de la surface commerciale diminue progressivement**

En 2019, le nombre de dossiers examinés par les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) a diminué de 16 % par rapport à 2017 (839 dossiers contre 996 deux ans plus tôt), de même que la surface de vente totale (2 064 637 m<sup>2</sup> en 2017 contre 1 652 020 m<sup>2</sup> en 2019). La surface totale moyenne des projets examinés a toutefois légèrement augmenté en 2019 (passant de 1 850 m<sup>2</sup> à 2 002 m<sup>2</sup>).

#### **Décisions favorables et défavorables des CDAC, exprimées en mètres carrés de surface de vente examinée, entre 2009 et 2019 (en milliers)**



Source : Commission des affaires économiques du Sénat, à partir des données du rapport d'activité 2019 de la CNAC.

Lecture : en 2019, les surfaces autorisées par les CDAC ont représenté 1,3 million de m<sup>2</sup>, et celles ayant reçu un avis défavorable ont représenté 346 000 m<sup>2</sup>.

Concernant les grandes surfaces alimentaires non spécialisées, alors que le rythme de croissance annuel moyen s'établissait à près de 3 % entre 2000 et 2010, il est inférieur à 1 % depuis 2016<sup>1</sup>. La création de nouvelles surfaces s'est décomposée comme suit, pour l'année 2019 :

- 6 hypermarchés (chiffre le plus bas depuis 2009, à l'exception de l'année 2017 où il s'établissait également à ce niveau) contre 13 en 2018 et 12 en 2016 ;
- 63 supermarchés (chiffre le plus bas depuis 2008, à l'exception de 2013 où il s'est établi à 62) contre 76 en 2018 ;

<sup>1</sup> 217 881 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales ont par exemple été créés en 1999, contre environ 97 000 en 2019.

• 26 discounters, contre 30 en 2018, 15 en 2017 mais 188 en 2010 et 177 en 2011.

Il est par ailleurs constaté une baisse du nombre de grands projets : alors que la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) a eu à connaître de 7 dossiers de plus de 20 000 m<sup>2</sup> de surface de vente en 2017, totalisant 220 765 m<sup>2</sup>, elle n'a été saisie ou ne s'est autosaisie<sup>1</sup> que de 4 dossiers en 2019, représentant 106 390 m<sup>2</sup> (dont 3 qu'elle a refusés).

Enfin, parmi les projets liés à des centres commerciaux devant aboutir d'ici fin 2022, 68 % des nouvelles surfaces créées relèvent désormais de projets d'extension et rénovation (pour 653 000 m<sup>2</sup> de surface plancher), contre 32 % pour les nouvelles créations (pour 307 000 m<sup>2</sup>).

## **2. Un encadrement de la délivrance des autorisations d'exploitation commerciale de plus en plus attentif à la préservation des équilibres environnementaux**

### **a) Les projets commerciaux les plus importants sont soumis à autorisation**

Aux fins de veiller au respect des différents équilibres (environnementaux, économiques, sociaux, protection des consommateurs, etc.), les projets dont les surfaces de vente sont les plus importantes sont soumis à un régime d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC).

#### **Les projets soumis à AEC**

L'article L. 752-1 du code de commerce liste les catégories de projets devant bénéficier d'une AEC pour aboutir à :

- la création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 m<sup>2</sup>. Ce sont essentiellement ces projets qui sont parfois contestés dans le débat public ;

- l'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 1 000 m<sup>2</sup> ou devant le dépasser par la réalisation du projet ;

- tout changement de secteur d'activité d'un commerce d'une surface de vente supérieure à 2 000 m<sup>2</sup> (ou 1 000 m<sup>2</sup> lorsqu'il s'agit d'un magasin alimentaire) ;

- la création d'un ensemble commercial dont la surface de vente totale est supérieure à 1 000 m<sup>2</sup>, ou l'extension d'un tel ensemble ayant déjà atteint ce seuil, ou devant le dépasser par la réalisation du projet ;

- la réouverture au public, sur le même emplacement, d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 2 500 m<sup>2</sup> dont les locaux ont cessé d'être exploités pendant trois ans ;

<sup>1</sup> En application de l'article L. 752-17 du code de commerce, la CNAC peut se saisir d'office des projets excédant 20 000 m<sup>2</sup> dans le mois suivant l'avis émis par la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC). En 2019, au total, elle s'est autosaisie sur 12 dossiers.

- la création ou l'extension d'un *drive* (sauf lorsqu'il est intégré à un magasin de détail ouvert avant la publication de la loi ALUR<sup>1</sup> de 2014 et que sa surface de plancher ne dépasse pas 20 m<sup>2</sup>).

Certains projets ne sont toutefois pas soumis à AEC :

- ceux dont l'implantation est prévue dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation territoriale (ORT)<sup>2</sup> qui comprend un centre-ville identifié par la convention de l'ORT, sauf si la convention a défini un seuil au-delà duquel les projets restent soumis à AEC<sup>3</sup> ;

- les regroupements de surfaces de vente de magasins voisins, sans création de surfaces supplémentaires, n'excédant pas 2 500 m<sup>2</sup> (ou 1 000 m<sup>2</sup> pour les magasins alimentaires) ;

- les pharmacies, les commerces de véhicules automobiles, les halles et marchés dont la création est décidée par le conseil municipal et les magasins de *duty free* dans les aéroports<sup>4</sup>.

Les demandes d'AEC sont examinées au niveau local par une Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)<sup>5</sup>, présidée par le préfet et dont la composition mêle élus locaux et personnalités qualifiées (en matière de consommation, de développement durable et de représentation du tissu économique local) et dont les décisions sont susceptibles de recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC)<sup>6</sup>.

L'autorisation délivrée par la CDAC s'articule par ailleurs avec celle relative au permis de construire depuis la loi ACTPE<sup>7</sup> de 2014 : lorsque le projet est soumis à AEC, le permis tient en effet lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la CDAC (ou, le cas échéant, de la CNAC)<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

<sup>2</sup> Art. L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>3</sup> Art. L. 752-1-1 du code de commerce. Le seuil que la convention peut fixer doit être supérieur à 5 000 m<sup>2</sup>, sauf pour les magasins alimentaires pour lesquels ce seuil peut être supérieur à 2 500 m<sup>2</sup>.

<sup>4</sup> Art. L. 752-2 du code de commerce.

<sup>5</sup> Art. L. 751-1 et suivants du code de commerce.

<sup>6</sup> Art. L. 751-5 et suivants du code de commerce.

<sup>7</sup> Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

<sup>8</sup> Art. L. 425-4 du code de l'urbanisme.

### **Un pouvoir de suspension de l'examen d'une demande d'AEC octroyée au préfet dans la loi ELAN**

Aux termes de l'article L. 752-1-2 du code de commerce, créé par loi ELAN, le préfet peut suspendre par arrêté, après avis ou à la demande de l'EPCI et des communes signataires d'une ORT, l'enregistrement et l'examen en CDAC des demandes d'AEC relatives à certains projets dont l'implantation est prévue sur le territoire d'une ou plusieurs communes signataires de cette convention mais hors des secteurs d'intervention de l'opération. Il peut en faire de même pour lesdits projets lorsqu'ils sont situés dans des communes qui n'ont pas signé la convention mais qui sont membres de l'EPCI signataire de la convention ou d'un EPCI limitrophe.

Dans les deux cas, la décision du préfet doit être prise compte tenu des caractéristiques des projets et de l'analyse des données existantes sur la zone de chalandise, au regard notamment du niveau et de l'évolution des taux de **logements vacants**, de **vacance commerciale** et de **chômage** dans les centres-villes et les territoires concernés.

Plusieurs préfetures ont fait usage de ce pouvoir en 2020, dont celle de l'Allier, qui a suspendu l'instruction d'un projet d'extension d'un ensemble commercial Leclerc à Avermes pour une durée de six mois, et d'un projet de création d'un magasin Lidl à Toulon-sur-Allier, pour trois mois.

### **b) Les commissions d'aménagement commercial sont de plus en plus attentives au respect des critères environnementaux des projets soumis à AEC**

Le projet soumis à AEC doit respecter un nombre important de critères, dont une part significative a trait à l'environnement, que la CDAC prend en considération lors de l'instruction du dossier.

L'AEC doit tout d'abord être compatible avec le document d'orientation et d'objectifs (DOO) des schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou avec les orientations d'aménagement et de programmation des PLU(i). À cet égard, le Conseil d'État a rappelé que les commissions d'aménagement commercial doivent « *apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs que [les SCoT] définissent* »<sup>1</sup>, et non exercer un contrôle de conformité strict, compte tenu du nombre important d'orientations et d'objectifs qu'un projet devrait alors respecter.

---

<sup>1</sup> CE, 11 octobre 2017, n° 401 807-401 819.



La CDAC doit ensuite prendre en compte divers critères qui touchent :

- à l'aménagement du territoire (intégration urbaine du projet, **consommation économe de l'espace**, notamment en termes de stationnement, effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale, dans les zones de montagne et du littoral, effets du projet sur les flux de transport, accessibilité par les transports collectifs, contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation et de celles limitrophes) ;

- au développement durable (**qualité environnementale** du projet, **insertion paysagère et architecturale**, **nuisances de toute nature** au détriment de l'environnement proche) ;

- à la protection des consommateurs (accessibilité, préservation des centres urbains, variété de l'offre proposée, risques naturels).

Par ailleurs, à l'appui de sa demande, le porteur de projet doit produire une étude d'impact qui évalue les effets du projet sur le développement économique du centre-ville, sur l'emploi, le taux de vacance commerciale.

Il doit en outre **démontrer qu'aucune friche existante en centre-ville ne permet l'accueil du projet envisagé**. Le Conseil constitutionnel a toutefois précisé en 2020 que « *ces dispositions n'ont pas pour effet d'interdire toute délivrance d'une autorisation au seul motif qu'une telle friche existerait* » mais « *permettent au demandeur de faire valoir les raisons, liées par exemple à la surface du commerce en cause, pour lesquelles les friches existantes ne permettent pas l'accueil de son projet* »<sup>1</sup>.

Par ailleurs, d'autres obligations viennent s'ajouter au respect de ces critères, comme le fait de prévoir des bornes de recharge pour véhicules électriques toutes les 20 places à partir de 2025<sup>2</sup>, des infrastructures permettant le stationnement des vélos<sup>3</sup>, ou l'obligation de végétaliser 30 % de la toiture des bâtiments commerciaux et des ombrières surplombant les aires de stationnement pour les projets soumis à AEC créant plus de 1 000 mètres carrés d'emprise au sol<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020.

<sup>2</sup> Art. L. 111-3-5 du code de la construction et de l'habitation, créé par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

<sup>3</sup> Art. L. 111-5-2 du code de la construction et de l'habitation, modifié par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>4</sup> Art. L. 111-18-1 du code de l'urbanisme, créé par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. Il est à noter par ailleurs qu'en l'état de la navette parlementaire, l'article 24 du présent projet de loi entend étendre cette obligation aux extensions de bâtiments existants ainsi qu'aux bâtiments destinés à abriter des bureaux, en supprimant cet article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme et en le remplaçant par un nouvel article L. 171-4 au sein du code de la construction et de l'habitation.

### Exemples de prise en compte par la CNAC des critères environnementaux des projets qui lui sont soumis

La CNAC, instance de recours contre les décisions et avis délivrés par les CDAC qui autorisent ou refusent l'implantation de projets d'équipement commercial, accorde une attention particulière au respect par lesdits projets des critères environnementaux prévus par la loi. Ces derniers sont rédigés en des termes suffisamment larges pour lui laisser une grande marge de manœuvre.

La CNAC veille par exemple à ce que les projets fassent preuve de compacité et qu'ils limitent au maximum leur impact sur l'imperméabilisation des sols. Elle a ainsi validé en 2019 des projets qui transformaient des réserves en surface de vente<sup>1</sup>, et qui n'avaient donc pas pour effet de créer de surface de plancher supplémentaire, ainsi que des projets qui n'entraînaient l'imperméabilisation des sols que sur une faible surface au regard de la surface de vente existante<sup>2</sup>. Elle accorde en outre une vigilance particulière à la question du stationnement, par exemple en autorisant des projets qui prévoient la construction d'un parking en silo<sup>3</sup>.

À l'inverse, elle a refusé des projets en raison de leur insuffisante prise en compte de la problématique de consommation économe de l'espace, liée par exemple à l'éloignement géographique du projet par rapport aux zones aménagées, à la surface des aires de circulation, ou encore à l'implantation du projet en discontinuité du tissu urbain<sup>4</sup>. Elle opère également une forme de contrôle de proportionnalité entre la consommation de foncier envisagée et la surface de vente<sup>5</sup>, ou entre le dimensionnement du parking et le nombre de clients attendus<sup>6</sup>.

La CNAC relève par ailleurs positivement les aménagements limitant l'imperméabilisation des sols comme les pavés drainants ou les noues<sup>7</sup> ainsi que les autres dispositifs de récupération des eaux pluviales et de ruissellement. Comme pour la consommation économe de l'espace, elle réalise un contrôle de proportionnalité, en l'espèce entre la surface consacrée aux espaces verts et la taille totale du terrain d'assiette<sup>8</sup>.

Enfin, elle tient compte des performances thermiques et de la consommation énergétique des bâtiments et a rejeté, par exemple, un projet d'extension ne prévoyant pas d'amélioration de l'existant concernant la consommation énergétique du bâtiment<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> CNAC, 7 mars 2019, 3804T.

<sup>2</sup> CNAC, 18 juillet 2019, 3942D.

<sup>3</sup> CNAC, 21 février 2019, 3794T.

<sup>4</sup> CNAC, 16 mai 2019, 3879D.

<sup>5</sup> CNAC, 24 janvier 2019, 3768T, à propos d'un projet mobilisant plus de 27 000 m<sup>2</sup> de foncier pour une surface de vente de 2 460 m<sup>2</sup>.

<sup>6</sup> CNAC, 21 février 2019, 3822T, à propos d'un projet prévoyant l'aménagement d'un parc de stationnement de 134 places alors que 43 véhicules étaient attendus par heure.

<sup>7</sup> Une noue est un fossé végétalisé de faible profondeur qui permet de recueillir provisoirement l'eau de ruissellement.

<sup>8</sup> CNAC, 10 janvier 2019, 3757D, à propos d'un projet portant la surface des espaces verts de 1 310 à 1 837 m<sup>2</sup> sur un terrain de 30 000 m<sup>2</sup> de surface totale.

<sup>9</sup> CNAC, 7 mars 2019, 3801T.

Il convient de noter que la CNAC a progressivement renforcé son contrôle et durci son analyse des projets qui lui sont soumis, comme en témoigne l'augmentation du ratio de mètres carrés de surface refusés sur le total de mètres carrés demandés.

### **Évolution du taux de rejet de la CNAC exprimé en nombre de mètres carrés demandés, entre 2009 et 2019**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mètres carrés autorisés	3 107 535	3 326 707	3 298 209	2 765 367	2 403 668	2 484 754	1 432 489	1 968 318	1 712 354	1 329 940	1 305 795
Mètres carrés refusés	605 231	547 530	436 328	478 527	335 685	404 249	220 474	360 671	352 283	355 548	346 225
Total demandé	3 712 766	3 874 237	3 734 537	3 243 894	2 739 353	2 889 003	1 652 963	2 328 989	2 064 637	1 685 488	1 652 020
Ratio m <sup>2</sup> refus/demandé	16%	14%	12%	15%	12%	14%	13%	15%	17%	21%	21%

Source : Commission des affaires économiques, à partir des données CNAC

Enfin, une circulaire du Premier ministre en date du 24 août 2020 a rappelé aux préfets les différents pouvoirs dont ils disposent afin « d'exercer une vigilance toute particulière sur le respect du principe de consommation économe de l'espace ». Il leur est notamment demandé de « saisir la CNAC chaque fois que la création d'un nouvel équipement commercial ou une extension est autorisée en CDAC alors que le projet ne [leur] semble pas respecter l'objectif de zéro artificialisation ».

## **II. Les dispositions du projet de loi**

Afin de lutter contre l'artificialisation des sols liée à la création de surfaces commerciales de plus de 1 000 m<sup>2</sup>, le projet de loi pose un principe, inédit, d'interdiction de délivrance d'AEC pour toute implantation ou extension qui engendrerait une artificialisation des sols. Cette dernière doit s'entendre au sens de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, qui fixe notamment à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme la poursuite d'un objectif d'utilisation économe des espaces naturels, de préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et de protection des sites, des milieux et paysages naturels.

Ce principe s'articule autour de deux mécanismes :

- une interdiction générale et absolue pour tout projet dont la surface de vente est supérieure à 10 000 m<sup>2</sup> ;
- un ensemble de motifs de dérogations pour les projets dont la surface de vente est inférieure à ce seuil. Une interdiction sans possibilité de dérogation aurait vraisemblablement représenté une atteinte au principe constitutionnel de liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'au droit de l'Union européenne, et notamment au principe de liberté d'établissement.

Pour bénéficier d'une telle dérogation, le pétitionnaire doit démontrer dans l'analyse d'impact qu'il doit produire à l'appui de sa demande d'AEC que sa demande est justifiée au regard des besoins du territoire et de quatre critères :

- l'éventuelle insertion du projet dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation du territoire (ORT) ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ;
- le type d'urbanisation du secteur et la continuité du projet avec le tissu urbain existant ;
- l'insertion du projet dans une opération d'aménagement plus vaste ou dans un ensemble bâti déjà constitué. Le projet de loi précise que ce critère dérogatoire doit notamment favoriser la mixité fonctionnelle du secteur concerné ;
- l'éventuelle compensation par la transformation d'un sol artificialisé en sol non artificialisé. Le renvoi à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme laisse penser qu'un sol non artificialisé est entendu comme un sol agricole, forestier, ou naturel.

Un décret en Conseil d'État est par ailleurs prévu afin de préciser les modalités d'application de ces dispositions.

Contrairement au terme utilisé dans le débat public, le projet de loi ne propose donc pas un « moratoire » sur les surfaces commerciales, qui sous-entendrait une interdiction temporaire, mais bien une interdiction définitive de tout projet de plus de 10 000 m<sup>2</sup> de surface de vente, et un ensemble de dérogations renforcées pour ceux compris entre 1 000<sup>1</sup> et 10 000 m<sup>2</sup>.

### **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

En commission spéciale, quatre amendements du rapporteur ont été adoptés. Les députés ont :

- ajouté un critère de dérogation supplémentaire, celui d'insertion au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine localisés dans le DOO du SCoT ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le règlement du PLU(i) entré en vigueur avant la promulgation de la présente loi ;
- précisé la nature cumulative ou alternative des critères à remplir pour bénéficier d'une dérogation. Le pétitionnaire doit désormais démontrer à la fois que son projet s'insère en proximité avec le tissu urbain existant dans un secteur au type d'urbanisation adéquat et qu'il répond aux besoins

---

<sup>1</sup> L'autorisation d'exploitation commerciale n'est exigée, en vertu de l'article L. 752-1 du code de commerce, que pour les projets de plus de 1 000 m<sup>2</sup> de surface de vente.

du territoire. Contrairement au projet de loi initial, le projet ne doit plus remplir cumulativement les autres critères (insertion dans le secteur d'intervention d'une ORT, dans une opération d'aménagement, compensation), mais au moins l'un d'entre eux ;

- reformulé le critère relatif à l'insertion du projet dans une opération d'aménagement en spécifiant que celle-ci doit avoir lieu au sein d'un espace déjà urbanisé. Il s'agit en effet de viser des opérations d'aménagement ou de réaménagement conçues pour créer ou transformer des quartiers monofonctionnels en y intégrant une diversité de fonctions urbaines (intégrer des commerces dans un quartier résidentiel, ou dans un quartier de bureaux, introduire du logement dans des secteurs de périphérie commerciale, etc.). Les opérations visées peuvent par exemple prendre la forme d'orientations d'aménagement ou de programmation (OAP) dans un PLU, de zone d'aménagement concerté (ZAC) ou encore de grande opération d'aménagement (GOU).

La condition que l'opération d'aménagement doive se situer au sein d'un espace déjà urbanisé entend éviter des projets « au milieu des champs » tout en autorisant le comblement de « dents creuses » au sein d'espaces urbanisés.

- procédé en conséquence à des coordinations légistiques.

En séance, outre deux amendements rédactionnels, les députés ont également adopté un amendement du rapporteur visant à faire de la CNAC l'organisme compétent en matière d'examen des demandes de dérogation pour tous les projets d'une surface de vente supérieure à 3 000 m<sup>2</sup>.

#### **IV. La position de la commission - Souscrire au dispositif et renforcer son efficacité environnementale et la place des acteurs locaux dans l'examen des dossiers**

La commission relève l'ambition du présent article, ambition d'autant plus forte qu'elle excède ce que la Convention citoyenne pour le climat envisageait dans sa proposition « Se Loger 3.3 ».

En effet, les 150 citoyens tirés au sort circonscrivaient la mesure nationale d'interdiction de nouvelle surface artificialisée qu'ils proposaient aux seules zones commerciales et artisanales, d'une part, et l'excluaient d'autre part dans les zones où la densité de surface commerciale et artisanale par habitant était très inférieure à la moyenne départementale. Interrogés par le rapporteur, ils ont indiqué que leur objectif n'était pas tant de freiner le développement de grands centres commerciaux que celui de légiférer sur la démultiplication de zones commerciales en entrées de ville.

Ces deux options ont été écartées par le Gouvernement, qui propose à la place une interdiction sur tout le territoire de tout projet commercial de plus de 10 000 m<sup>2</sup> de surface de vente entraînant une artificialisation des sols

(même minime, donc) et un ensemble de dérogations possibles pour les projets situés sous ce seuil. Le Gouvernement n'a pas souhaité répondre aux interrogations du rapporteur sur son choix de ne pas retenir la proposition des membres de la Convention citoyenne pour le climat et d'y préférer une mesure plus restrictive.

### **1. Un dispositif utile mais dont l'efficacité environnementale doit être mieux garantie**

La commission souscrit pleinement à l'objectif de lutter contre l'artificialisation des sols, y compris celle résultant des surfaces commerciales, bien que cette dernière reste, dans l'ensemble, modérée. Outre les problématiques environnementales, l'implantation de grandes surfaces présente en effet d'importants effets sur le dynamisme commercial des centres-villes, sur la vacance commerciale, sur les flux de transport, sur leur insertion paysagère, qui justifient un renforcement ambitieux de la réglementation relative aux AEC.

En ce qui concerne l'interdiction stricte des projets supérieurs à 10 000 m<sup>2</sup> de surface de vente, la commission note qu'une vingtaine de projets par an seront désormais exclus de la procédure d'AEC. Selon les données chiffrées transmises par le Conseil national des centres commerciaux, en effet, la surface de vente moyenne des vingt projets les plus importants déposés en CDAC chaque année entre 2017 et 2020<sup>1</sup> s'établissait à 15 266 m<sup>2</sup>, le plus petit de ces vingt projets annuels présentant en moyenne une surface de vente de 8 100 m<sup>2</sup>.

Pour autant, la commission ne souscrit pas au choix de retenir comme critère d'interdiction la surface de vente, qui ne dit rien du degré d'artificialisation des sols qu'un projet d'implantation commerciale entraîne. Un projet peut en effet présenter une surface de vente de 15 000 m<sup>2</sup> mais n'entraîner qu'une artificialisation des sols à hauteur de 5 000 m<sup>2</sup>, s'il est bâti sur trois étages. Or le critère aujourd'hui retenu priverait ce projet du bénéfice d'un examen en CDAC alors même que son impact environnemental serait inférieur à celui d'un projet de 8 000 m<sup>2</sup> de surface de vente qui engendrerait une artificialisation des sols de 8 000 m<sup>2</sup> et qui, lui, serait autorisé. L'objectif de cet article étant de limiter l'artificialisation des sols, il importe donc de retenir un critère adéquat, en lien avec cette préoccupation. L'impact environnemental d'une surface commerciale doit donc être mesuré à partir de la totalité du foncier consommé par le bâti, c'est-à-dire à partir de l'emprise au sol, sous peine que le dispositif manque sa cible.

En outre, la rédaction actuelle reviendrait à traiter de la même façon, c'est-à-dire à les interdire, un projet dont la surface de vente est de 10 001 m<sup>2</sup> mais n'artificialisant que 100 m<sup>2</sup> de sols (si le reste est, par exemple, sur une

---

<sup>1</sup> 15 800 m<sup>2</sup> en 2017, 14 500 m<sup>2</sup> en 2018, 15 500 m<sup>2</sup> en 2019.

parcelle déjà artificialisée) et un projet de 10 001 m<sup>2</sup> de surface de vente artificialisant des milliers de mètres carrés de sols.

Interrogé par le rapporteur sur son choix de retenir un critère de surface de vente, le Gouvernement a indiqué souhaiter retenir le critère aujourd'hui pris en compte pour déterminer les seuils relatifs aux AEC (cf. *supra*), par souci de simplicité et pour éviter de mêler deux calculs de surfaces différentes.

La commission considère que l'objectif de simplicité, s'il doit être dans l'ensemble poursuivi, ne peut justifier de retenir un critère qui présente certes l'avantage d'être celui déjà pris en compte pour les AEC, mais qui est sans lien avec le degré d'artificialisation des sols. En outre, il ne permettrait pas de poursuivre efficacement l'objectif général pourtant affirmé en tête de cet article 52 du projet de loi : « l'AEC ne peut être délivrée pour une implantation ou une extension qui engendrerait une **artificialisation des sols** ».

Substituer le critère d'emprise au sol à celui de surface de vente est par conséquent de nature à résoudre la double problématique mentionnée précédemment et à améliorer l'efficacité environnementale du dispositif. En outre, il ne s'agit pas d'un concept juridique nouveau :

- nombre de documents d'urbanisme (permis de construire, etc.) se réfèrent à cette notion ;
- les obligations inscrites à l'article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme, qui prescrit la végétalisation de 30 % de la toiture des nouveaux bâtiments, s'applique lorsque ces derniers créent plus de 1 000 m<sup>2</sup> d'emprise au sol. L'article 24 du présent projet de loi entend d'ailleurs renforcer ce dispositif ;
- l'autorisation des CDAC pour les *drive* est déjà accordée par mètre carré d'emprise au sol des surfaces, en vertu de l'article L. 752-16 du code de commerce ;
- le code de l'urbanisme régit l'emprise au sol des places de stationnement des cinémas les plus importants<sup>1</sup>.

Par conséquent, la commission a adopté un amendement du rapporteur **COM-174** visant à substituer la notion d'emprise au sol à celle de surface de vente.

---

<sup>1</sup> Art. L. 212-11 du code du cinéma et de l'image animée.

**La non-distinction entre création et extension de surface commerciale :  
un risque contreproductif d'incitation à la consommation de foncier**

En l'état, l'article 52 du projet de loi prévoit l'interdiction stricte de tout projet dont la surface de vente est supérieure à 10 000 m<sup>2</sup>, sans distinguer selon qu'il s'agisse d'un projet de création d'une nouvelle surface *ex nihilo* ou de l'extension d'une surface existante qui aurait pour effet de faire passer la surface de vente totale au-dessus de ce seuil.

Interrogé à ce sujet par le rapporteur, le Gouvernement confirme que l'extension de 1 000 m<sup>2</sup> d'une surface commerciale existante de 9 500 m<sup>2</sup> sera impossible. Il justifie ce choix par le fait qu'un régime différencié entre création et extension créerait une législation moins lisible pour les acteurs économiques et davantage susceptible de contournement.

La commission ne partage pas cette analyse, qu'elle juge au demeurant contreproductive d'un point de vue environnemental et étouffant inutilement toute respiration du parc immobilier commercial. En effet, cette non-distinction revient à inciter indirectement les porteurs de projet qui souhaitent faire évoluer un ensemble commercial à privilégier la création de nouveaux bâtiments, d'une surface par exemple de 2 000 m<sup>2</sup>, à celle d'une extension, par exemple de 1 000 m<sup>2</sup>, cette dernière devenant interdite dès lors que le seuil de 10 000 m<sup>2</sup> se rapproche.

Or rénover l'existant, y compris lorsque cela implique une légère augmentation de la surface totale, relève d'une démarche davantage vertueuse d'un point de vue environnemental que la création de nouveaux bâtiments, dont l'emprise au sol est plus conséquente. Une interdiction stricte de toute extension, même de quelques mètres carrés d'emprise au sol, dès lors qu'elle conduirait la surface totale à dépasser les 10 000 m<sup>2</sup> d'emprise au sol, serait préjudiciable à l'atteinte de l'objectif environnemental.

En outre, si la commission partage le fait qu'il existe un risque de contournement, elle rappelle qu'il est loisible au législateur d'apporter les garanties et l'encadrement suffisants pour éviter ces dérives.

Par conséquent, l'amendement **COM-174** susmentionné exclut de l'interdiction l'extension d'une surface commerciale, sous réserve que cette extension ne crée pas plus de 1 000 m<sup>2</sup> d'emprise au sol. Cet amendement n'autorise par ailleurs qu'une seule extension de la surface existante, afin d'éviter qu'une succession d'extensions permette à un porteur de projets de contourner l'interdiction de création d'une nouvelle surface de 10 000 m<sup>2</sup>.

Elle a également adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement **COM-177** renvoyant au décret le soin de préciser la définition d'un projet considéré comme engendrant une artificialisation des sols.

Par ailleurs, alors que l'un des critères dérogatoires dépend de l'insertion du projet au sein d'un secteur d'implantation périphérique ou d'une centralité urbaine localisés dans le DOO du SCoT ou au sein d'une zone d'activité commerciale délimitée dans le PLU(i), sous réserve que le SCoT ou le PLU soient entrés en vigueur avant la promulgation de la loi, la commission a adopté un amendement **COM-176** du rapporteur supprimant



cette condition de date d'entrée en vigueur des documents d'urbanisme. Elle a également adopté les amendements identiques **COM-363** de Mme Mercier et plusieurs de ses collègues, **COM-402** de M. Pellevat et plusieurs de ses collègues, **COM-537** de M. Hervé, **COM-990** de Mme Noël et plusieurs de ses collègues, **COM-1165** de M. Kern, **COM-1368** de M. Levi, **COM-1686** de Mme Gosselin et plusieurs de ses collègues et **COM-1775** de Mme Havet.

En effet, d'une part certains SCoT sont en cours d'élaboration et ne seront adoptés que postérieurement à l'adoption du projet de loi. D'autre part, il paraît contreproductif de figer la cartographie des secteurs d'implantation périphérique à son état de 2021. Si une révision future du SCoT entraîne une diminution du nombre de ces secteurs, il importe que le critère dérogatoire au moratoire en tienne compte ; autrement, un projet en 2030 pourrait bénéficier d'une dérogation du seul fait qu'il sera mis en œuvre dans un secteur d'implantation périphérique délimité en 2018, quand bien même ce qualificatif lui a été retiré depuis. Il importe donc de renforcer l'ambition de cette mesure en permettant, si les élus locaux le décident, de diminuer le nombre de secteurs d'implantation dérogatoires.

La commission a également entendu agir en faveur d'un renforcement de la végétalisation des aires de stationnement. Considérant que ces problématiques sont inexplicablement absentes de cet article 52, elle a adopté un amendement **COM-172** du rapporteur prescrivant aux porteurs de projets soumis à AEC de démontrer, dans l'étude d'impact qu'ils produisent à l'appui de leur demande, l'impossibilité de réaliser des dispositifs environnementaux sur l'ensemble de la surface des aires de stationnement. La « charge de la preuve » est d'une certaine façon renversée : alors que le pétitionnaire n'était soumis jusqu'alors qu'à l'obligation de végétaliser une partie de la toiture des nouveaux bâtiments et 30 % de la surface des ombrières de parking, il devra désormais justifier qu'il n'a effectivement pas pu « verdir » davantage ses aires de stationnement, la véracité et le sérieux de la démonstration devant être pris en compte par la CDAC lors de l'examen du projet.

## **2. Réserver aux acteurs locaux le pouvoir de décision en matière de demande de dérogation et refuser une centralisation inutile et contreproductive de la décision**

La commission considère que l'octroi à la CNAC du pouvoir d'étudier les demandes de dérogation au moratoire des projets de plus de 3 000 m<sup>2</sup> de surface de vente a pour conséquence de « recentraliser » des décisions qui relèvent, par essence, du niveau local.

L'ajout de ce nouveau pouvoir en séance à l'Assemblée nationale a été justifié par la nécessité d'assurer « *une application plus harmonisée de la délivrance des dérogations sur les plus grands projets*<sup>1</sup> ». Or pour la commission,

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs de l'amendement n° 5897 du rapporteur de l'Assemblée nationale.

la réalité du risque de divergence d'appréciation dans l'étude des demandes de dérogation, dans l'hypothèse où les demandes seraient étudiées par les CDAC, ne semble pas justifier d'éloigner autant la prise de décision des territoires sur lesquels elle s'applique.

En effet, dans la mesure où les critères retenus sont objectifs (continuité avec les espaces urbanisés, insertion dans un secteur d'intervention d'une ORT, etc.) et quantifiables (compensation par la transformation d'un sol artificialisé en un sol non artificialisé), la marge d'appréciation des CDAC est faible. En outre, le seul susceptible de laisser place à interprétation, à savoir le fait que le projet doit répondre aux besoins du territoire, est un critère éminemment local, qui justifie que l'analyse soit conduite par une commission composée notamment d'élus locaux.

Par ailleurs, faire de la CNAC une forme d'organisme « de première instance » revient à changer indirectement sa nature, qui est d'être un organe de recours contre les décisions des CDAC, et non un premier filtre des projets que les CDAC seraient ensuite autorisées à connaître.

Centraliser l'étude des demandes de dérogation au niveau central ferait donc des CDAC des membres d'un réseau dont la CNAC deviendrait la tête, autorisée de fait à connaître *a priori* leurs activités et non plus *a posteriori*, opérant une forme de contrôle de recevabilité des dossiers avant qu'ils soient étudiés par les CDAC.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement **COM-175** supprimant cette disposition, ainsi que les amendements identiques **COM-991** de Mme Noël et plusieurs de ses collègues, **COM-1166** de M. Kern, **COM-1687** de Mme Gosselin et plusieurs de ses collègues, **COM-364** de Mme Mercier et plusieurs de ses collègues, **COM-403** de M. Pellevat et plusieurs de ses collègues, **COM-538** de M. Hervé, **COM-690** de Mme Férat et **COM-1776** de Mme Havet et plusieurs de ses collègues.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 52 bis AA (nouveau) (délégué)*

**Suppression du seuil d'habitants pour la soumission d'un projet de moins de 1 000 mètres carrés de surface de vente à autorisation**

**Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 52 tendant à supprimer le seuil de 20 000 habitants en-dessous duquel un maire peut proposer à son conseil municipal de soumettre un projet de moins de 1 000 mètres carrés de surface de vente à autorisation d'exploitation commerciale.**

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

La réglementation relative à l'urbanisme commercial concerne très majoritairement les projets de plus de 1 000 mètres carrés de surface de vente, référencés à l'article L. 752-1 du code de commerce.

Bien que les projets inférieurs à cette surface puissent avoir des conséquences notables en matière environnementale (artificialisation des sols, biodiversité, etc.) et économique (effet sur l'emploi, sur le dynamisme du centre-ville, etc.), seuls ceux situés dans une commune de moins de 20 000 habitants peuvent faire l'objet d'un examen.

En effet, aux termes de l'article L. 752-4 du même code, dans ces communes, le maire peut demander à son conseil municipal de délibérer afin de soumettre un projet dont la surface de vente est comprise entre 300 et 1 000 mètres carrés à autorisation d'exploitation commerciale. Dans ce cas, la procédure classique devant la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) s'applique.

Il est à noter, par ailleurs, que les projets situés dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation des territoires (ORT) ne sont pas concernés par cette dérogation à la règle générale.

Or des projets inférieurs à ce seuil peuvent également présenter des impacts préoccupants dans les communes de plus de 20 000 habitants, sans, dans ce cas, qu'aucun dispositif d'autorisation ne trouve à s'appliquer.

Il importe donc, lorsqu'un projet semble présenter des conséquences environnementales ou économiques préoccupantes, que les élus des communes de toutes tailles puissent disposer de ce pouvoir aujourd'hui circonscrit aux communes de moins de 20 000 habitants.

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement **COM-178** visant à supprimer ce seuil de 20 000 habitants et à étendre aux maires de toutes les communes le pouvoir de demander une délibération du conseil municipal afin de soumettre un projet de moins de 1 000 mètres carrés à autorisation d'exploitation commerciale.

**La commission a adopté l'amendement devenu article additionnel.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Article 52 bis A (non modifié) (délégué)*

**Intégration de l'artificialisation des sols dans l'étude d'impact des projets soumis à évaluation environnementale**

**Cet article vise à intégrer l'artificialisation des sols parmi les informations contenues dans l'étude d'impact produite dans le cadre de l'évaluation environnementale des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé.**

**Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

**I. La situation actuelle - Les projets susceptibles de présenter un risque important pour l'environnement font l'objet d'une évaluation comprenant une étude d'impact**

Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, les projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine, font l'objet d'une évaluation environnementale.

Cette évaluation implique, pour le maître d'ouvrage, d'élaborer une étude des incidences notables directes et indirectes du projet sur l'environnement (l'« étude d'impact ») et de réaliser un ensemble de consultations, ces informations faisant ensuite l'objet d'un avis par l'autorité environnementale<sup>1</sup> (ministère, conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe<sup>2</sup>)). L'évaluation permet d'apprécier les incidences du projet sur la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage, et sur l'interaction entre ces différents facteurs.

Par exemple, en 2019, l'autorité environnementale a instruit plusieurs dossiers pour des projets urbains de grande ampleur, dans le contexte de la désignation de Paris pour l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Environ 1 000 avis ont ainsi été rendus par l'autorité environnementale en 10 ans.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas.

<sup>3</sup> ZAC « Village olympique et paralympique », ZAC « Cluster des médias », ZAC « Gare des Mines - Fillettes », projet de centre aquatique olympique et d'aménagement du site de la Plaine Saulnier à Saint-Denis (93), etc.

Si certains projets font systématiquement l'objet d'une telle évaluation environnementale, d'autres peuvent ne pas être soumis à une telle procédure, si le ministère, le CGEDD ou le préfet de région<sup>1</sup> en décide ainsi après un examen au cas par cas et selon des critères et seuils définis. Depuis 2012, environ 1 000 projets ont ainsi bénéficié de cet examen. La répartition des projets entre ces deux catégories est fixée en annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

L'objectif de cette possibilité d'examen au cas par cas, grandement développée par l'ordonnance<sup>2</sup> du 3 août 2016 prise en application de la loi du 6 août 2015, est de simplifier le cadre réglementaire de ces évaluations et de réduire le nombre d'études d'impact.

---

<sup>1</sup> Art. R. 122-3 du code de l'environnement.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

**Exemple de répartition des projets selon qu'ils sont soumis systématiquement à évaluation environnementale ou à l'issue d'un examen au cas par cas**

Projets systématiquement soumis à évaluation environnementale	Projets soumis à un examen au cas par cas avant
<b>ICPE</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Activités mentionnées dans l'annexe I de la directive n° 2010/75/UE du 24 novembre 2010 (raffinage de pétrole, de gaz, transformation de métaux ferreux, fabrication du verre, industrie chimique, décharges, etc.) ;</li> <li>- Installations contenant des substances dangereuses, parcs éoliens, élevages bovins, stockage géologique de CO<sub>2</sub>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extension des carrières, autres ICPE.</li> </ul>
<b>Installations nucléaires</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Installation nucléaire de base ou secrète ;</li> <li>- Stockage de déchets radioactifs.</li> </ul>	
<b>Infrastructures de transport</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voies pour le trafic ferroviaire ;</li> <li>- Construction d'autoroutes et de voies rapides ;</li> <li>- Tramways, métros, funiculaires, aérodromes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction de plates-formes et de terminaux intermodaux ;</li> <li>- Construction de routes à moins de quatre voies et classées dans le domaine public ;</li> <li>- Construction de pistes cyclables et voies vertes de plus de 10 km.</li> </ul>
<b>Milieux aquatiques</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ports de commerce, ports de plaisance d'une capacité supérieure à 250 emplacements ;</li> <li>- Dispositifs de captage ou de recharge artificielle des eaux souterraines.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zones de mouillages, protection des berges par des techniques autres que végétales vivantes ;</li> <li>- Travaux de rechargement de plage ;</li> <li>- Création de récifs artificiels ;</li> <li>- Rejet en mer dont le débit est supérieur ou égal à 30 m<sup>3</sup>/h.</li> </ul>
<b>Forages et mines</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ouverture de travaux de forage pour l'exploitation de mines.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forages pour l'approvisionnement en eau d'une profondeur supérieure ou égale à 50 mètres.</li> </ul>
<b>Energie</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Installations d'une puissance maximale brute totale supérieure à 4,5 MW ;</li> <li>- Eoliennes en mer ;</li> <li>- Construction de lignes électriques en haute et très haute tension en milieu marin.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Installations sur serres et ombrières d'une puissance égale ou supérieure à 250 kWc.</li> </ul>
<b>Travaux, ouvrages, aménagements ruraux et urbains</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 ha ;</li> <li>- Villages de vacances et aménagements associés dont les travaux créent une surface de plancher supérieure ou égale à 40 000 m<sup>2</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aires de stationnement ouvertes au public de 50 unités et plus ;</li> <li>- Remontées mécaniques ou téléphériques transportant moins de 1 500 passagers par heure.</li> </ul>

*Source : commission des affaires économiques du Sénat.*

Lorsqu'un projet est soumis à évaluation environnementale, le maître d'ouvrage est chargé de transmettre à l'autorité compétente pour autoriser un tel projet, différents documents dont une étude d'impact. Ces études d'impact sont, dans la plupart des cas, réalisées par des bureaux d'études spécialisés.

Le contenu de cette étude d'impact figure à l'article L. 122-3 du code de l'environnement et a été significativement enrichi par l'ordonnance de 2016 susmentionnée. Il doit comprendre au minimum :

- une description du projet et de ses incidences notables probables sur l'environnement ;
- une description des caractéristiques du projet et des mesures envisagées pour éviter les incidences négatives notables probables sur l'environnement, réduire celles qui ne peuvent être évitées et compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites ;
- toute information supplémentaire, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et des éléments de l'environnement sur lesquels une incidence pourrait se produire, notamment sur la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers résultant du projet lui-même et des mesures de compensation.

En particulier, en application de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, le porteur de projet doit élaborer dans l'étude d'impact un scénario de référence, qui est une description des aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet, et un scénario de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet.

L'élaboration de ces études d'impact est onéreuse : son coût annuel avoisine 130 millions d'euros.

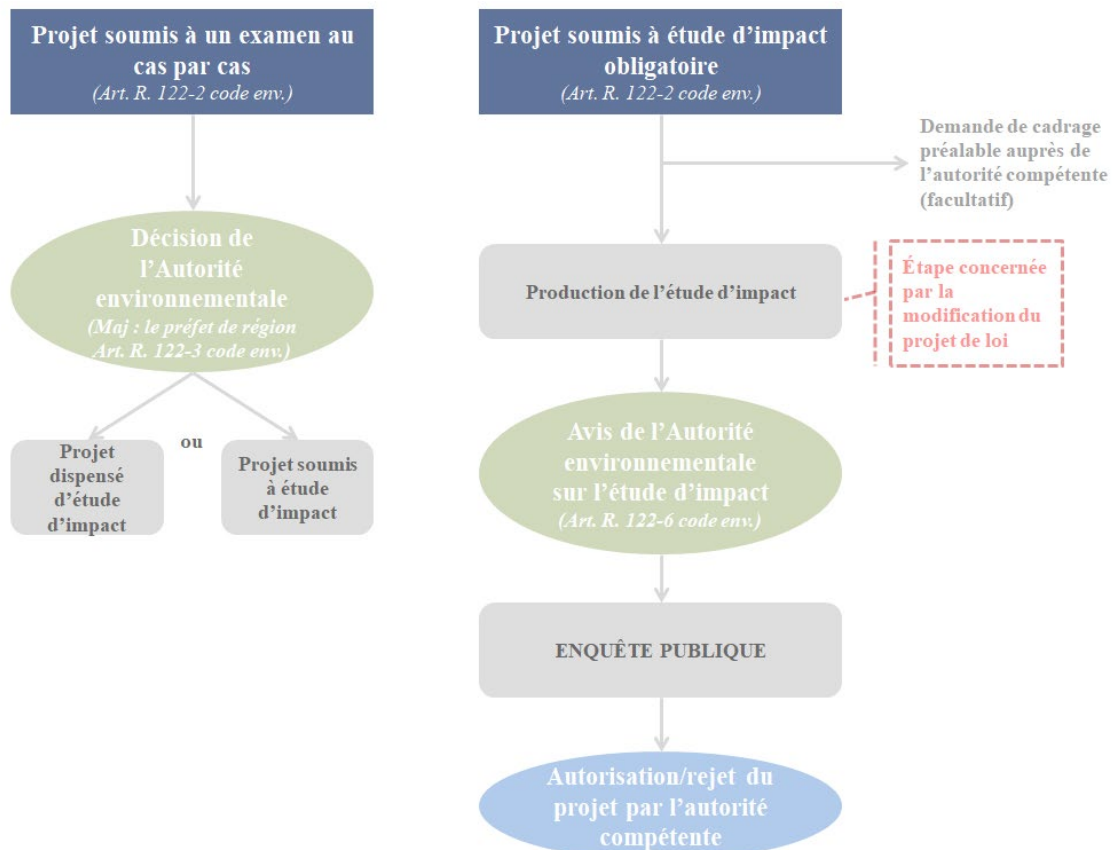
Il existe peu de documents attestant de la qualité ou de l'efficacité des études d'impact. Un récent rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a toutefois conclu que 50 % de ces études, lorsqu'elles portent sur des projets, sont de bonne qualité ; ce chiffre tombe toutefois à 30 % lorsque l'évaluation porte sur un plan ou un programme (schéma d'aménagement et de gestion des eaux, schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, etc.). Le rapport pointe en particulier l'insuffisance des évaluations environnementales en matière d'infrastructures routières.

## **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

Par un amendement du groupe MoDem et apparentés, l'Assemblée nationale a modifié l'article L. 122-3 du code de l'environnement pour y préciser le contenu de l'étude d'impact : cette dernière devra non seulement intégrer des considérations sur la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers induite par le projet, ainsi que le prévoit le droit en vigueur, mais également de façon plus générale sur l'artificialisation des sols.



### Schéma de la procédure d'évaluation environnementale



Source : commission des affaires économiques du Sénat.

### **III. La position de la commission – Souscrire au renforcement du contenu de l'étude d'impact pour renforcer la prise en compte de l'artificialisation des sols**

La commission souscrit à l'objectif de renforcer le contenu de l'étude d'impact des projets soumis à évaluation environnementale. Le CGEDD constatait en effet, dans son rapport susmentionné, que « *l'artificialisation des sols se poursuit [...] et, même lorsque [les mesures de compensation] sont prévues et mises en œuvre, [elles sont] encore très en deçà des destructions occasionnées, faute de prendre en compte une approche écosystémique* ». Le rapport concluait que « *les objectifs de zéro artificialisation nette et zéro perte nette de biodiversité restent encore des horizons peu concrets* ».

Si l'article R. 122-5 du code de l'urbanisme prévoit déjà que l'étude d'impact doit contenir une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres, « *de l'utilisation des ressources naturelles, en particulier les terres, le sol [...]* », la commission approuve donc de hisser au rang législatif la nécessité d'un volet spécifiquement dédié à l'artificialisation des sols.

En outre, le récent rapport du CGEDD (cf. *supra*) relatif aux évaluations environnementales notait que la multiplication des éléments à

analyser relatifs à la biodiversité se faisait parfois au détriment d'autres sujets, dont la question de l'artificialisation des sols. L'inscription de cette préoccupation directement dans la loi renforce donc l'obligation, pour les maîtres d'ouvrage et les bureaux d'études, de consacrer un volet spécifique de l'étude d'impact à cette problématique.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

*Article 52 bis B (non modifié) (délégué)*

**Insertion de l'utilisation économe des sols parmi les intérêts protégés  
dans le cadre du régime des installations classées  
pour la protection de l'environnement**

**Cet article vise à intégrer, parmi la liste des intérêts que le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) entend protéger, l'utilisation économe des sols naturels, agricoles et forestiers.**

**La commission souscrit à cet objectif, considérant l'intérêt général qui s'attache à ce que le préfet puisse se référer à cette notion lorsqu'il est chargé de délivrer une autorisation ou d'édicter un arrêté d'enregistrement dans le cadre du régime ICPE.**

**Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

**I. Un régime complexe et conséquent d'autorisation, d'enregistrement et de déclaration des installations présentant un danger pour la santé ou l'environnement**

Le régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) vise à soumettre à autorisation, enregistrement ou déclaration les usines, ateliers, dépôts et, de manière générale, les installations qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients en matière de pollution, de nuisances et d'atteintes à la santé humaine<sup>1</sup>.

Le régime des ICPE est régi par les dispositions du titre 1<sup>er</sup> du livre V du code de l'environnement.

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article L. 511-1 du code de l'environnement, il s'agit des installations présentant des dangers ou inconvénients « soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique ».

Les installations concernées par ce régime sont définies dans une nomenclature établie par le pouvoir réglementaire, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Cette nomenclature, régulièrement modifiée par décret<sup>1</sup>, comporte quatre entrées :

- un classement par « substance » (toxiques comme les gaz à effet de serre fluorés, comburantes, explosibles comme le nitrate d'ammonium, corrosives comme l'acide ou la lessive de soude, radioactives, inflammables, etc.) ;
- un classement par « activités » (agricoles, agroalimentaire, textiles, bois, minerais, chimie, déchets, etc.) ;
- un classement par « activités IED<sup>2</sup> », c'est-à-dire celles concernées par la directive<sup>3</sup> relative aux émissions industrielles (raffinage de pétrole, coke, fonte, fabrication du verre, d'engrais, stockage de déchets, etc.) ;
- un classement par « substances et mélanges dangereux » (explosifs, autoréactifs, réagissant avec l'eau, etc.).

Lorsqu'une installation relève d'une de ces catégories de la nomenclature, son implantation obéit soit à un régime d'autorisation, soit à un régime d'enregistrement, soit à un régime de déclaration. Dans les trois cas, le dossier doit être soumis au préfet de département. La détermination du régime applicable dépend de la taille et de la dangerosité de l'installation.

### **Les trois régimes de classement des ICPE**

Dans le cas de l'autorisation<sup>4</sup>, réservée aux projets présentant les risques les plus élevés, le requérant doit ainsi établir un dossier qui intègre une étude de danger et une étude d'impact du projet, les deux documents étant présentés aux riverains par une procédure d'enquête publique, avant décision du préfet.

Dans le cas de l'enregistrement<sup>5</sup>, la phase d'études d'impact et d'enquête publique est supprimée (subsiste toutefois une consultation simplifiée du public). Une fois le dossier enregistré, le préfet donne récépissé de cet enregistrement et transmet au porteur du projet les prescriptions générales applicables à l'installation. Ce régime concerne des secteurs dans lesquels les risques sont connus et peuvent être encadrés par des prescriptions standardisées.

<sup>1</sup> Le dernier en date est le décret n° 2020-1168 du 24 septembre 2020 relatif aux règles applicables aux installations dans lesquelles des substances dangereuses sont présentes dans des quantités telles qu'elles peuvent être à l'origine d'accidents majeurs, qui modifie la rubrique 4 000 de la nomenclature (« Définition et classification des substances et mélanges dangereux »).

<sup>2</sup> Industrial Emissions Directive.

<sup>3</sup> Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution).

<sup>4</sup> Art. R. 512-2 du code de l'environnement.

<sup>5</sup> Art. R. 512-46 du code de l'environnement.

La déclaration<sup>1</sup>, quant à elle, est une démarche simplifiée ouverte aux projets d'installations de petite taille et dont les impacts sur l'environnement restent modérés. Une fois le projet déclaré, le préfet donne récépissé de la déclaration et communique à l'exploitant les prescriptions générales qui s'appliquent à l'installation. Certaines d'entre elles relèvent par ailleurs du régime de déclaration contrôlée : dans ce cas, elles sont soumises à des contrôles réguliers.

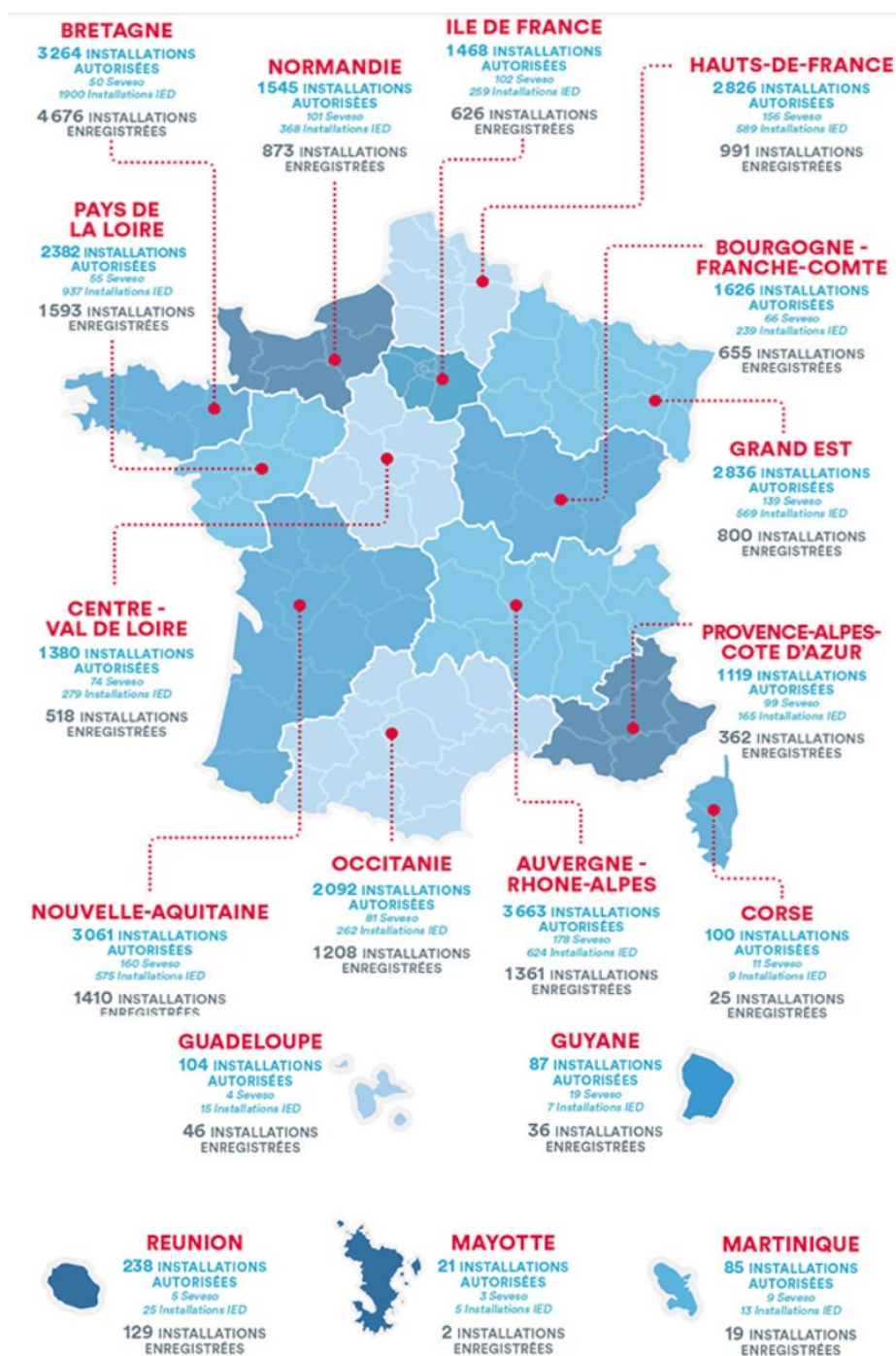
En 2018, la France comptait 500 000 ICPE, dont 25 000 soumises à autorisation et 16 000 à enregistrement. En particulier, parmi les installations soumises à autorisation, 1 312 étaient classées Seveso (installations les plus dangereuses en raison de la quantité de substances dangereuses qu'elles mettent en œuvre) et 6 840 établissements relevaient de la directive IED. 686 nouvelles autorisations ont été délivrées en 2018 et 571 nouveaux enregistrements ont été comptabilisés.

En 2018, 18 196 inspections ont été diligentées dans ces ICPE.

---

<sup>1</sup> Art. R. 512-47 du code de l'environnement.

## Répartition en France en 2018 des ICPE soumises à autorisation et à enregistrement



Source : MTES, Les risques industriels : une mission de protection pour les populations et l'environnement, bilan 2018.

## **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

Par un amendement de la députée Marie Lebec et plusieurs de ses collègues du groupe LaREM, l'Assemblée nationale a intégré à l'article L. 511-1 du code de l'environnement l'utilisation économe des sols naturels, agricoles et forestiers parmi les intérêts à la protection desquels le régime ICPE participe.

## **III. La position de la commission - Valider l'utilisation économe des sols parmi les critères que le préfet doit prendre en compte en matière d'ICPE**

La commission a adopté cet amendement sans modification, partageant son objectif. Compte tenu du grand nombre d'ICPE en France, et de leur surface parfois considérable, il paraît en effet utile d'élargir la liste des intérêts auxquels le préfet peut se référer lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation ou qu'il édicte par arrêté des prescriptions pour les ICPE soumises à déclaration ou à enregistrement. L'insertion de l'utilisation économe des sols naturels, agricoles et forestiers parmi ces intérêts participera de l'atteinte de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols.

La commission souligne toutefois qu'une lecture littérale de cet article L. 511-1 ainsi modifié pourrait laisser penser qu'est désormais ouverte la possibilité d'inclure dans la nomenclature ICPE tout bâtiment artificialisant des sols, y compris, par exemple, un bâtiment commercial ou la construction de lotissements, ces derniers présentant par définition une consommation non économe des sols. Tel n'est bien entendu pas l'objectif de la commission, qui n'a pas entendu autoriser le pouvoir réglementaire à modifier la nomenclature mentionnée à l'article L. 511-2 du code de l'environnement afin d'y intégrer tous les bâtiments ne participant pas à une utilisation économe des sols, mais seulement élargir la liste des intérêts protégés par le régime ICPE.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

*Article 52 bis C (avis)*

**Réduction de l'emprise au sol et végétalisation des parkings**

**Cet article fixe un objectif de réduction de 50 % de l'emprise au sol des constructions de parking, pour les dix ans à venir, par rapport aux dix dernières années. Il fixe également un objectif d'installation d'ombrières sur 50 % des surfaces de parkings extérieurs existants, et dispose que l'ensemble des parkings devront être végétalisés d'ici 2025.**

**Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté un amendement visant à supprimer les dispositions relatives à l'installation d'ombrières sur 50 % des parkings existants et la végétalisation de l'ensemble des parkings d'ici 2025, les considérant irréalistes d'un point de vue financier et technique.**

**La commission a par ailleurs adopté, à l'article 52, l'obligation pour le porteur d'un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale de démontrer, dans l'étude d'impact produite à l'appui de sa demande, qu'il est dans l'impossibilité d'installer des dispositifs environnementaux sur l'ensemble de la surface de ses parkings.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

Si l'objectif de réduction de l'emprise au sol des parkings, fixé par cet article 52 *bis C*, est réaliste et peut être atteint, il ne fait aucun doute que l'installation d'ombrières sur 50 % de la surface de tous les parkings extérieurs existants, ainsi que la végétalisation de l'ensemble des parkings existants d'ici 2025, sont impossibles à tenir.

D'un point de vue technique, la possibilité d'installer une ombrière dépend tout d'abord de nombreux facteurs, comme la présence d'arbres, et pourrait même être contre-productive, selon les acteurs de la distribution, dès lors que la structure métallique et en béton emmagasinerait la chaleur et contribuerait à l'élévation des températures. En outre, la végétalisation des aires de stationnement s'applique à des parkings construits à une époque où ces considérations n'étaient pas prises en compte, et qui, potentiellement, ne peuvent accueillir de tels dispositifs sans travaux massifs.

D'un point de vue financier, l'installation des ombrières et des dispositifs de végétalisation représenterait un coût, selon les professionnels entendus par le rapporteur pour avis, d'environ 13 milliards d'euros pour les 3,5 millions de places de parking que compte le secteur du commerce alimentaire et non alimentaire.



À ce chiffrage doit par ailleurs être ajouté l'investissement substantiel, intenable pour les finances publiques locales, que devraient réaliser les collectivités territoriales.

À ces dispositions symboliques et irréalistes, le rapporteur pour avis privilégie des mesures pragmatiques. La commission a donc adopté à son initiative un amendement **COM-172** à l'article 52 du présent texte, délégué au fond à la commission des affaires économiques, prévoyant que le porteur de projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale doit démontrer, dans l'étude d'impact qu'il produit à l'appui de sa demande, l'impossibilité d'installer des dispositifs de végétalisation sur l'ensemble de la surface des aires de stationnement prévues dans le projet.

Combinées aux dispositions issues de l'article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme, modifié par l'article 24 du présent texte, ces mesures permettent de renforcer efficacement la prise en compte dans les nouveaux projets des problématiques environnementales spécifiques aux parkings.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement **COM-1871** supprimant les alinéas irréalistes et conservant l'objectif de réduction de 50 % de l'emprise au sol des parkings dans les dix ans à venir.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 52 bis (délégué)*

**Planification obligatoire, dans le document d'aménagement artisanal et commercial du SCoT, de l'implantation d'entrepôts logistiques**

Cet article vise à intégrer un volet logistique au sein du document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) contenu dans le SCoT, afin notamment de déterminer les conditions d'implantation des constructions logistiques et de localiser les secteurs d'implantation privilégiés.

La commission souscrit à cet objectif et considère que cette problématique revêt également une dimension régionale.

Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission a adopté un amendement intégrant aussi cette dimension logistique au sein des SRADDET. Elle a également procédé à des ajustements rédactionnels et à une mise en cohérence de la nouvelle dénomination du DAAC.

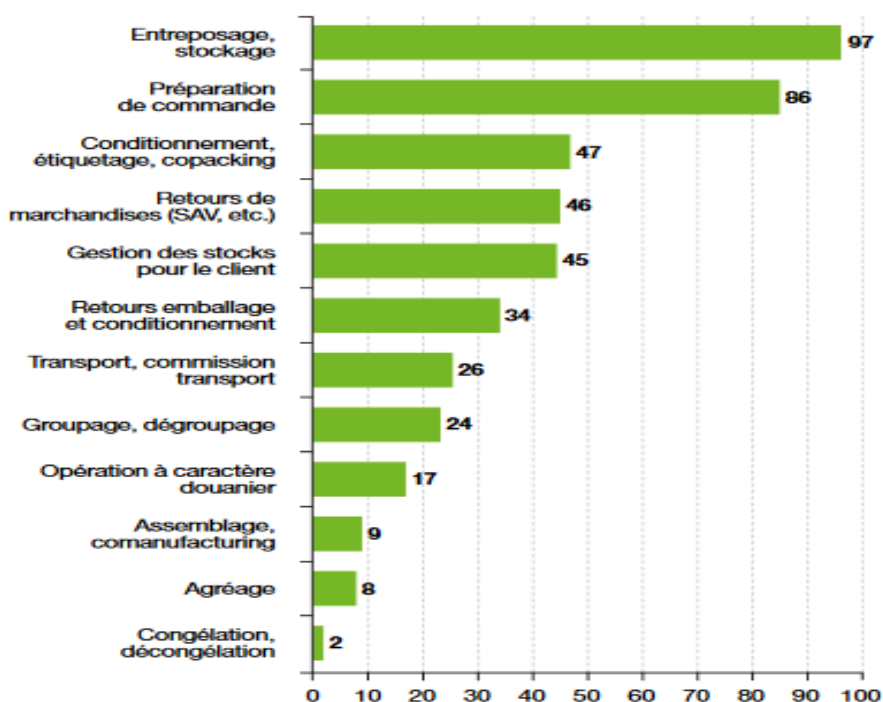
La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. Une insuffisante prise en compte de la logistique dans les documents d'urbanisme malgré son importance économique et son impact en matière d'artificialisation des sols**

La logistique représente un secteur clef de l'économie du pays, tant en matière d'emplois (environ 2 millions de salariés dans les secteurs public et privé, ce qui en ferait le cinquième secteur en la matière selon les acteurs professionnels), de richesse créée (environ 10 % du PIB) que de nombre d'entreprises (environ 150 000).

Surtout, elle est un maillon indispensable de toute la chaîne d'approvisionnement industrielle et commerciale (réception et entreposage des produits, préparation des commandes, répartition des livraisons selon les destinations finales, conditionnement de marchandises, transport, récupération des produits, réapprovisionnement régulier des magasins, etc.), qu'il s'agisse des flux à destination des consommations ou de ceux dirigés vers les entreprises.

**Part des entrepôts et plateformes logistiques (EPL)  
selon les opérations réalisées, en %**



Source : CGDD, janvier 2019, à partir des données SDES.

Le champ est constitué des EPL de plus de 5 000 m<sup>2</sup> en France métropolitaine.

Les entrepôts et plateformes logistiques (EPL) de plus de 5 000 m<sup>2</sup> représentent aujourd'hui environ 80 millions de mètres carrés<sup>1</sup> de stockage. En 2016, 4 054 établissements exploitaient un EPL, pour une surface moyenne de 18 600 m<sup>2</sup> (la moitié mesurant plus de 11 300 m<sup>2</sup>).

Ce secteur connaît par ailleurs un développement régulier, notamment tiré par la croissance du commerce en ligne<sup>2</sup> mais pas uniquement, qui s'est traduit par la création de 16 millions de mètres carrés de stockage supplémentaires sur les 10 dernières années. Sur les dix prochaines, les besoins sont par ailleurs estimés, à nouveau, à 16 millions de mètres carrés de stockage.

Au total, la surface occupée par le secteur logistique avoisine les 230 km<sup>2</sup>, compte tenu des espaces dédiés au stationnement, à la circulation des véhicules, aux espaces verts et aux bureaux, soit 0,78 % de la surface artificialisée en France et 0,93 % de la superficie bâtie totale.

Malgré l'importance qui s'attache à un développement pérenne de ce secteur, et en dépit de l'impératif de planification urbanistique qu'exige ce secteur compte tenu de son impact en matière de transport et d'emplacement

<sup>1</sup> Commissariat général au développement durable (CGDD), DataLab, L'activité des entrepôts et des plateformes logistiques en 2016 : une automatisation encore émergente, janvier 2019.

<sup>2</sup> Selon les professionnels du secteur, le commerce en ligne représente environ 10 % des surfaces et des flux logistiques, ce qui correspond à son taux de croissance annuel de ces dernières années.

des entrepôts, la logistique reste peu appréhendée par les documents d'urbanisme. Ce constat a été récemment documenté par plusieurs rapports, dont celui du groupe de travail sénatorial « Nouvelles formes de commerce », piloté par le Serge Babary et adopté en février 2021 par la commission des affaires économiques<sup>1</sup>.

Les défis, notamment urbains, posés par la logistique sont pourtant nombreux :

- multiplication des besoins en entrepôts tant en raison de la croissance du commerce en ligne que des nouveaux formats développés par les enseignes en centre-ville (qui requièrent un approvisionnement rapide et régulier) ;
- éloignement des entrepôts des centralités urbaines du fait de l'étalement des villes, augmentant par conséquent les flux de transport et la congestion du trafic ;
- dichotomie entre l'impératif de centraliser les flux pour réaliser des économies d'échelle en raison de la multiplication des points à livrer et tendance au fractionnement des flux du fait de la nécessité de procéder à des approvisionnements réguliers et ponctuels, parfois unitaires ;
- acceptation par les riverains et, plus largement, par les citoyens, de structures logistiques dont ils ont par ailleurs besoin en tant que consommateurs ;
- optimisation du temps de transport et lutte contre l'artificialisation des sols.

Pour autant, ainsi que le constatait le rapport susmentionné, « *ces considérations sont trop souvent absentes des réflexions menées par les pouvoirs publics sur l'aménagement du territoire, et notamment dans sa composante liée à l'étalement urbain* ».

La logistique semble en effet un « angle mort » des principaux documents d'urbanisme, qui soit ne la mentionnent pas, soit ne le font que de façon incidente.

Ainsi, aux termes de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), document qui reste généraliste et dont les ambitions prescriptives varient selon les régions, fixe parmi dix-huit sujets « *les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière [...] d'intermodalité, de logistique et de développement des transports et de marchandises* ».

Le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du schéma de cohérence territoriale (SCoT), quant à lui, veille, entre autres, à la

---

<sup>1</sup> Rapport d'information de M. Serge BABARY, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 358 (2020-2021) - 10 février 2021.

complémentarité entre « *les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières<sup>1</sup>* », mais sans mentionner spécifiquement l'activité logistique. Au sein du SCoT, le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) « *peut [...] prévoir les conditions permettant le développement ou le maintien de la logistique commerciale de proximité dans les centralités urbaines afin de limiter les flux de marchandises des zones périphériques vers les centralités urbaines<sup>2</sup>* », mais sans que son concepteur n'y soit tenu. Il peut également « *conditionner l'implantation d'une construction logistique commerciale à la capacité des voiries existantes ou en projet à gérer les flux de marchandises* ».

Les conditions d'implantation des structures logistiques, les critères au regard desquels leur création est analysée, la détermination des secteurs dans lesquels l'installation de tels bâtiments est privilégiée sont donc absents des documents d'urbanisme, ce qui ne participe pas à la sensibilisation des élus locaux à ces problématiques, bien qu'elles soient particulièrement importantes pour l'aménagement de leur territoire.

## **II. Le dispositif envisagé - Compléter le DAAC en y intégrant un volet logistique**

En commission spéciale, les députés ont adopté un amendement du rapporteur créant cet article 52 *bis* et prévoyant que la faculté ouverte au DAAC à l'article L. 141-6 du code de l'urbanisme de déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales et des constructions logistiques commerciales devienne une obligation.

Comme dans l'option facultative, ces conditions seraient fixées en fonction de la surface de ces constructions et de leur impact sur les équilibres territoriaux, notamment au regard du développement du commerce de proximité, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises.

La commission spéciale a également décidé de renommer le DAAC en un DAACL (document d'aménagement artisanal, commercial et logistique).

En séance, les députés ont essentiellement modifié cet article 52 *bis* par un amendement du groupe MoDEM sous-amendé par le rapporteur, pour y préciser que le DAACL localise également les secteurs d'implantation privilégiés au regard des besoins logistiques du territoire et de la capacité des voiries existantes ou en projet à gérer les flux de marchandises. Cette localisation doit également se faire dans le respect des objectifs de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme (qui concerne le projet d'aménagement stratégique au sein du SCoT) : équilibre et complémentarité

---

<sup>1</sup> Art. L. 141-4 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Art. L. 141-6 du code de l'urbanisme.

des polarités urbaines et rurales, gestion économe de l'espace, transitions écologique, énergétique et climatique, offre d'habitat, etc.

Les députés ont également précédé à une mise en conformité des occurrences des termes « DAAC » au sein du code, compte tenu de la nouvelle dénomination de ce document, et ont tiré les conséquences de la nouvelle rédaction du contenu du DAAC en supprimant des éléments facultatifs devenus redondants.

### **III. La position de la commission – Renforcer le dispositif en y intégrant les enjeux liés au développement du commerce en ligne et en renforçant la prise en compte des enjeux logistiques par les SRADDET**

La commission souscrit totalement à l'objectif de cet article 52 *bis*, qui met en œuvre la recommandation n° 14 du rapport de la commission des affaires économiques précité : renforcer la sensibilisation des élus locaux à la prise en compte des problématiques logistiques lors de l'élaboration des documents de planification territoriale et définir une stratégie logistique nationale, déclinée par région et/ou par intercommunalité.

Elle a adopté, sur proposition du rapporteur, trois amendements :

- **COM-185**, qui renforce la prise en compte des enjeux logistiques au sein des SRADDET, pour tenir compte du caractère souvent interdépartemental de cette problématique et lui accorder une place plus importante que celle qui lui est aujourd'hui dévolue ;

- **COM-183**, qui intègre l'impact du commerce en ligne sur les équilibres territoriaux dans les critères au regard desquels le DAACL détermine les conditions d'implantation des constructions commerciales et logistiques ;

- **COM-203**, qui complète l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme pour préciser qu'en l'absence de SCoT, les orientations d'aménagement et de programmation d'un PLU(i) déterminent les conditions d'implantation des équipements non seulement commerciaux et logistiques, mais également artisanaux. Sont ainsi concernées les installations qui, du fait de leur importance, peuvent avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable, conformément au DAACL. La commission a également procédé, *via* cet amendement, à une clarification juridique au sein de cet article L. 151-6 : le renvoi à l'article L. 141-5 pour les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal était en effet devenu trop imprécis depuis la modification de celui-ci par l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020. Enfin, *via* cet amendement, elle a modifié l'intitulé de la sous-section du code relative aux activités économiques, agricoles et commerciales au sein du DOO, pour tenir compte de la place accordée à la logistique.

Par ailleurs, dans l'objectif de renforcer la réglementation relative à l'implantation des entrepôts dédiés principalement au commerce en ligne, en raison notamment de l'impact environnemental pouvant résulter de l'artificialisation des sols qu'ils peuvent entraîner, le rapporteur a annoncé en commission son intention de déposer un amendement en séance publique afin de soumettre ces installations à autorisation d'exploitation.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 53 (non modifié) (délégué)*

**Inventaire des zones d'activité économique  
et pouvoirs de mise en demeure et d'expropriation pour leur réhabilitation**

Cet article vise à imposer la réalisation, par les collectivités territoriales et au moins tous les six ans, d'un inventaire des zones d'activité économique de leur compétence. Il octroie en outre au préfet et aux collectivités de nouveaux pouvoirs en vue de la réhabilitation de zones d'activité situées dans des périmètres de projet partenarial d'aménagement (PPA) et d'opération de revitalisation de territoire (GOU) : ils pourront mettre en demeure les propriétaires de les réhabiliter, et à défaut, les exproprier.

Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.

**I. La situation actuelle - Les zones d'activité économique offrent un gisement de terres déjà artificialisées qui peuvent accueillir de nouvelles constructions**

Les travaux de la Convention citoyenne pour le climat ont identifié les zones d'activité commerciales et artisanales comme un enjeu particulier dans la lutte contre l'artificialisation. Celle-ci recommandait, dans son rapport final remis en juin 2020 :

- de ne rendre possible l'artificialisation nouvelle que si les « friches commerciales, artisanales ou industrielles » ont déjà été réhabilitées ;
- de prendre des mesures coercitives pour stopper les aménagements de zones commerciales périurbaines très consommatrices d'espace ;
- de faciliter les changements d'usage des terrains artificialisés non occupés ainsi que les reprises et réhabilitations de friches, « notamment par la possibilité pour les communes d'exproprier les friches délaissées depuis dix ans ou plus ».

Selon les chiffres du Gouvernement, il existerait en France 30 000 zones d'activité économique en France, soit une moyenne de 8 zones pour 10 communes.

Ces zones ont été créées et aménagées à l'initiative des collectivités, principalement les communes, et plus récemment les EPCI, qui ont acquis la compétence obligatoire pour la « création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire,



*artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire* » depuis la loi NOTRe (articles L. 3641-1, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5, L. 5217-2, L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales).

**Les zones d'activité économique ne sont toutefois pas clairement identifiées comme objet juridique.** Le code de l'urbanisme ne les définit pas. Seul le code général des collectivités territoriales les évoque, sans les définir. Dans une réponse à une question du sénateur François Bonhomme, en mars 2018, le Gouvernement indiquait que « *plusieurs critères – au sens de faisceau d'indices – peuvent être pris en compte pour identifier les zones d'activité. Une zone d'activité répond à une volonté de développement économique coordonné et doit faire l'objet d'une cohérence d'ensemble. Cet aménagement consiste, pour une collectivité, à maîtriser le foncier, à le viabiliser, à le mettre à disposition ou à le revendre à des acteurs économiques.* »<sup>1</sup>

**Les zones d'activité ne sont pas non plus spécifiquement identifiées au sein des documents d'urbanisme.** Les règlements de PLU peuvent certes fixer la destination des parcelles, et les réserver par exemple à destination de « commerce et activités de services » ou encore d'« autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire », mais pas délimiter de ZAE. Il existe donc *de facto* plusieurs types de zones, accueillant différents types d'activités : industrielles, commerciales, artisanales, logistiques, de service, portuaires ou aéroportuaires, technologiques, spécialisées...

**Les mutations de l'économie française ont pu engendrer, localement, d'importantes évolutions au sein des zones d'activité économique.** Les zones aménagées il y a déjà plusieurs décennies, désormais vieillissantes, s'avèrent **inadaptées à la demande actuelle**, en termes de réseaux ou d'organisation de l'espace. Dans certaines d'entre elles, des parcelles sont restées inutilisées après la fermeture des entreprises qu'elles accueillait, entraînant une **vacance** de long terme ; d'autres sont devenues des **friches**, emportant parfois des enjeux de pollution des sols ou de démantèlement des installations. Comme l'a relevé le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, présenté en septembre 2020, **il est parfois difficile d'identifier les propriétaires de ces terrains**, certains d'entre eux ayant disparu, ou même lorsque ces derniers ont été identifiés, de **mobiliser les parcelles pour un réemploi.**<sup>2</sup>

Pourtant, ces zones d'activité, lorsqu'elles ne sont que partiellement occupées, **représentent un gisement de terres déjà artificialisées, qui pourraient faire l'objet d'une requalification** et être utilisées pour de nouveaux usages. Elles couvriraient près de **450 000 hectares**, soit un peu moins de 1 % du territoire métropolitain.

---

<sup>1</sup> Question écrite n° 03733 de M. François Bonhomme publiée dans le JO Sénat du 15/03/2018.

<sup>2</sup> En effet, dans la législation ICPE par exemple, la vente du terrain déclenche des obligations de remise en état parfois difficiles à assumer pour les propriétaires.

**Les pouvoirs publics disposent cependant de moyens limités pour mener l'aménagement et le réemploi de ces zones :**

- dans le cas spécifique des parcelles ayant accueilli des installations classées pour la protection de l'environnement, le préfet peut prescrire au propriétaire la **remise en état** des sites au moment de la cessation d'activité (titre Ier du livre V du code de l'environnement) ;

- depuis la loi « ALUR » et plus récemment la loi « ELAN », les exploitations commerciales sont soumises à **obligation de démantèlement et de remise en état**, et le préfet peut mettre en demeure les propriétaires d'effectuer les travaux nécessaires (article L. 752-1 du code de commerce) ;

- lorsque le propriétaire a disparu et que le terrain est abandonné, **les collectivités peuvent également faire appel à la procédure de biens sans maître**, qui permettent d'acquérir par voie d'expropriation la propriété de parcelles en état manifeste d'abandon (chapitre III du titre II du livre Ier du code général de la propriété des personnes publiques) ;

- dans les autres cas, les collectivités peuvent **attendre la cession des terrains concernés pour les préempter** (article L. 210-1 du code de l'urbanisme) et y conduire une opération d'aménagement, ce qui suppose toutefois un portage foncier parfois difficilement soutenable, ainsi qu'une mutation immobilière à l'initiative du propriétaire ;

- les communes ou EPCI peuvent enfin **conduire une opération d'aménagement globale, par exemple par le biais d'une zone d'aménagement concerté**. Si l'opération est justifiée par l'utilité publique, l'autorité en charge pourra recourir à la **procédure de droit commun pour l'expropriation** de certains terrains.

De l'avis des collectivités entendues par le rapporteur, ces procédures s'avèrent **lourdes et mal adaptées pour traiter spécifiquement des friches et de la requalification des zones économiques**. L'intensification de la lutte contre l'artificialisation nécessitera pourtant un effort supplémentaire la matière, pour concilier opportunités de développement économique et limitation de la consommation d'espace nouvelle.

**II. Le dispositif envisagé - Un inventaire des zones d'activité économique et de nouveaux outils pour les pouvoirs publics - Une validation législative relative à la participation des collectivités aux associations syndicales de propriétaires**

Le présent article apporte **quatre outils nouveaux pour améliorer l'action des pouvoirs publics vis-à-vis des zones d'activité économique (ZAE)**.

- Inventaires locaux des zones d'activité économique

Au sein d'une nouvelle section du code de l'urbanisme dédiée aux zones d'activité économique sont créés deux articles.

Le premier, le nouvel article L. 318-8-1, **définit les zones d'activité économique au sens du droit de l'urbanisme**. Cette définition n'apporte toutefois pas de précisions réelles, car elle s'appuie sur le droit existant en revoyant aux **compétences des collectivités territoriales** en matière de zones industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires et aéroportuaires telles que régies par le code général des collectivités territoriales.

Le nouvel article L. 318-8-2 instaure une **obligation périodique d'inventaire local** des zones d'activité économique. **Chaque collectivité** compétente sera tenue d'arrêter un inventaire sur son territoire des ZAE dont elle a la charge, celui-ci devant être **actualisé tous les six ans au minimum**. Le projet d'inventaire sera soumis à consultation auprès des propriétaires et occupants des parcelles, et transmis pour information à la commune, EPCI ou syndicat de SCoT compétents.

Cet inventaire devra comporter le **découpage parcellaire** de la zone, **l'identification des propriétaires et des occupants** correspondants, ainsi que le **taux de vacance** de ces parcelles. La vacance sera définie sur la base des données fiscales, en considérant comme vacantes les unités foncières **n'étant plus assujetties à la cotisation foncière des entreprises et étant restées inoccupées** depuis au moins deux ans.

Les premiers inventaires locaux devront être **réalisés et adoptés dans un délai d'un an** après la promulgation de la loi.

- Pouvoirs de mise en demeure et d'expropriation en matière de réhabilitation des zones d'activité économique

Le présent article propose également de compléter les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux opérations d'aménagement, afin **d'élargir les pouvoirs des collectivités territoriales et du préfet vis-à-vis des zones d'activité économique**.

La définition des opérations d'aménagement est tout d'abord étoffée pour inclure la **mutation des activités économiques** (article L. 300-1 du code de l'urbanisme).

Le nouvel article L. 300-8 dote ensuite les **communes et EPCI**, ainsi que le **préfet**, de **nouveaux outils permettant d'agir sur les zones d'activité existantes, notamment sur les friches** : un pouvoir de **mise en demeure pour réhabilitation** des terrains, locaux ou équipements vis-à-vis des propriétaires des parcelles ; et un **pouvoir d'expropriation** au profit de l'État, la commune, l'EPCI ou d'un établissement public d'aménagement local ou d'État.

Ces outils sont **encadrés par plusieurs critères** :

- les terrains visés doivent se situer au sein des **zones identifiées dans les inventaires locaux** des zones d'activité économique (*voir ci-dessus*), et incluses dans le périmètre d'un **projet partenarial d'aménagement (PPA) ou d'une opération de revitalisation de territoire (ORT)** ;
- **l'état de dégradation ou l'absence d'entretien** par le propriétaire des locaux doivent **compromettre la réalisation d'une opération d'aménagement** ou de restructuration de la zone ;
- le maire ou président de l'EPCI doit recueillir **l'avis de son organe délibérant** pour décider de la mise en demeure ;
- il ne peut être recouru à l'expropriation que **si le propriétaire n'a pas répondu à la mise en demeure dans les trois mois ou engagé les travaux prescrits sous un an.**

Un **décret en Conseil d'État** devra encadrer les modalités d'application de ces pouvoirs spécifiques.

• Une validation législative concernant la participation d'une collectivité à une association syndicale de propriétaires

Le présent article procède par ailleurs (*III et IV*) à une validation législative concernant la **possibilité pour une collectivité de faire partie d'une association syndicale de propriétaires, sans que les biens appartenant au domaine publics puissent être soumis à hypothèque légale.** L'article 6 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires est modifié en ce sens, et **s'appliquera rétroactivement** aux associations créées avant l'entrée en vigueur de la loi.

#### **La participation des collectivités aux associations foncières urbaines est remise en cause par un conflit entre hypothèque légale et domanialité publique**

De nombreuses collectivités ont rejoint des associations foncières urbaines (AFU), ou autres dispositifs équivalents, qui permettent à des personnes privées de s'associer pour mener des opérations de remembrement ou d'aménagement sur leurs propriétés, puis céder ces terrains. En effet, sur les périmètres visés pour ces opérations, il est fréquent qu'elles détiennent des biens immobiliers.

Les AFU relèvent du droit des associations syndicales de propriétaires, régies par l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires. Cette ordonnance prévoit qu'une hypothèque légale s'applique sur tous les immeubles du périmètre de l'association afin de garantir les créances : cette hypothèque s'applique donc y compris sur les biens des collectivités.

La jurisprudence récente du Conseil d'État a estimé que l'application de cette hypothèque aux biens des collectivités était incompatible avec les principes de la domanialité publique, en particulier l'inaliénabilité. Le Conseil d'État a donc estimé que les biens des collectivités compris dans les périmètres d'AFU ne pouvaient pas faire partie de leur domaine public (CE, 23 janvier 2020, n° 430192 et CE, 10 mars 2020, n° 432555).

L'étude d'impact du projet de loi note que « *la participation de la personne publique à ces associations syndicales de propriétaires pourrait donc être remise en cause, ce qui pourrait porter atteinte aux droits des autres propriétaires de l'ensemble immobilier ou au bon fonctionnement de celui-ci.* »

### **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un assouplissement de la durée de réalisation de l'inventaire**

Outre des amendements rédactionnels, la commission spéciale a adopté un amendement visant à **allonger le délai laissé aux collectivités territoriales compétentes pour achever les premiers inventaires locaux des zones d'activité économique**, qui est porté à **deux ans** (le délai de cinq ans proposé par l'auteur de l'amendement ayant été raccourci à l'initiative du rapporteur). Son **élaboration devra être engagée sous un an**.

Le présent article n'a pas été modifié lors de l'examen en séance publique.

### **IV. La position de la commission - Des outils bienvenus, attendus de longue date par les collectivités territoriales pour accompagner la mutation des zones d'activité économique**

Le rapporteur **salue la création de nouveaux outils en matière de traitement des zones d'activité économique vieillissantes**. Ce sont souvent les collectivités qui, en bout de chaîne, assurent le réaménagement et le traitement des parcelles vacantes ou enfrichées. Les pouvoirs de mise en demeure de réaliser des travaux d'office, voire d'exproprier les propriétaires qui n'effectueraient pas les travaux prescrits, vont dans le bon sens. Ils s'inspirent de dispositions similaires existant déjà pour la requalification des quartiers prioritaires de la ville (QPV).

**Le caractère limité de leur usage aux seuls périmètres d'opération de revitalisation des territoires (ORT) et des projets partenariaux d'aménagement (PPA) interroge toutefois**. Il est bien sûr tout à fait cohérent qu'ils soient mobilisés en ORT, dont l'objectif est justement la requalification des commerces, ou en PPA, dans le cadre d'opérations d'aménagement structurantes. Toutefois, le rapporteur met en garde devant la multiplication d'outils spécifiques aux GOU - PPA et aux ORT dans les lois successives, au détriment des autres collectivités. **Il ne souhaite pas qu'il s'instaure un « droit de l'urbanisme à deux vitesses », dans lequel les collectivités**

engagées aux côtés de l'État dans ces contrats bénéficieraient de nombreuses dérogations, tandis que le droit commun resterait bien en retrait pour les autres collectivités. Si le bilan des pouvoirs conférés par le présent article au sein des PPA et ORT s'avère positif, il serait donc utile de les étendre ensuite à un périmètre plus large.

Le rapporteur estime également que **pour la bonne application de ces mesures, et une efficacité maximale, l'État devra s'appliquer à mettre à disposition des collectivités les données pertinentes et les moyens adéquats.** L'inventaire des zones d'activité économiques, qui doit être engagé sous un an, représente une charge administrative conséquente pour les communes et EPCI. Les **données fiscales** détenues par l'administration centrale devront donc être transmises aux services instructeurs locaux sous une forme qui permette leur exploitation rapide, afin d'identifier la vacance. Pour la conduite des opérations elle-même, notamment à destination des éventuelles friches, **l'accompagnement financier et en ingénierie** devra être renforcé. Par exemple, les moyens du « Fonds friches » prévus dans le plan de relance (environ 300 millions d'euros) devront être considérablement étoffés, voire pérennisés. Des aides spécifiques à la requalification des entrées de ville et à la mutation des zones économiques pourraient également être créées.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

*Article 53 bis A (délégué)*

**Modification des règles de majorité  
applicables à la modification des documents de lotissement  
en vue d'augmenter le nombre de lots**

Cet article vise à assouplir les règles de majorité applicables à la modification des documents de lotissement. Il remplace la majorité qualifiée des colotis par une majorité simple, lorsque la modification a pour objet d'augmenter le nombre de lots.

Pour rétablir un équilibre plus protecteur des libertés constitutionnelles, tout en allant dans le sens d'un assouplissement des conditions de modification des documents de lotissement favorisant la densification douce et volontaire, la commission a adopté à l'initiative du rapporteur un amendement prévoyant une « double majorité simple ».

Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Le code de l'urbanisme encadre les conditions dans lesquelles les documents régissant les lotissements peuvent être modifiés par ses colotis ou l'autorité compétente en matière d'urbanisme**

**1. Les lotissements sont régis par deux types de documents, qui peuvent chacun contenir des dispositions assimilables à des règles d'urbanisme**

Par définition, le lotissement est un mode d'aménagement consistant à **diviser une ou plusieurs unités foncières en plusieurs lots destinés à être bâtis** (*article L. 442-1 du code de l'urbanisme*).

Pour les communes et EPCI, le choix de ce mode de planification urbaine permet de **confier à un aménageur une opération d'ensemble, souvent de création de logements**, comprenant l'aménagement tant des **terrains qui seront plus tard revendus et construits**, que les **voies, espaces communs et équipements** nécessaires à ces nouveaux quartiers (*article L. 442-1-2 du code de l'urbanisme*). L'aménageur en assume la charge financière, qu'il financera grâce à la revente des lots à bâtir issus de l'aménagement. Il s'agit donc d'une **forme courante d'urbanisation des zones à urbaniser**, notamment en extension urbaine.

Dès lors qu'un lotissement comporte des espaces et équipements communs, les propriétaires des terrains vendus sous forme de lots, désignés sous le nom de « **colotis** », sont tenus de créer une **association syndicale**

**libre**, chargée, entre autres, de faire respecter le cahier des charges du lotissement et de lever les fonds destinés au financement des charges communes.

**Deux types de documents formels régissent les lotissements :**

- - Le **cahier des charges** rassemble les droits et obligations des colotis, par exemple en matière de charges, et régit leurs rapports. Ce document est souvent préparé par le lotisseur.

Jusqu'en 1978, les cahiers des charges étaient soumis à l'approbation de l'autorité compétente, et obtenaient alors caractère réglementaire. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, mais le Conseil d'État considère néanmoins **qu'un cahier des charges non approuvé peut contenir des clauses de nature réglementaire**, car s'assimilant à des prescriptions urbanistiques (aspect des bâtiments, des jardins, des clôtures...). Ces clauses **peuvent alors être modifiées à l'initiative de l'autorité compétente avec l'accord des colotis**.

La Cour de Cassation ne partage pas cette interprétation et considère que l'intégralité des cahiers des charges revêt un caractère de **clauses contractuelles de droit privé**<sup>1</sup>.

- - Le **règlement de lotissement** comporte des **règles d'urbanisme spécifiques** applicables au lotissement, portant par exemple sur les caractéristiques des bâtiments, leur implantation, leur aspect extérieur ou leurs abords.

Il doit être **compatible avec le document d'urbanisme local**, et est soumis à l'approbation de l'autorité compétente pour approuver le permis d'aménager. **Dès cette approbation, il revêt un caractère réglementaire** et devient opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme sur les différents lots qui composent le lotissement.

**2. Au cours des dernières années, la loi a facilité l'évolution des règles d'urbanisme contenues dans les documents de lotissement**

Les évolutions récentes du droit applicable sont allées dans le sens d'une **facilitation de l'évolution des documents de lotissement**, afin **d'améliorer leur prise en compte des documents d'urbanisme, notamment des enjeux de densification**.

Tout d'abord, au titre de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, **les règles d'urbanisme contenues dans les documents de lotissement** (règlement, cahier des charges approuvé, clauses réglementaires d'un cahier des charges non approuvé) **sont frappées de caducité à l'issue d'une période de dix ans** suivant la délivrance du permis, **dès lors que la commune est couverte par un plan local d'urbanisme**.

---

<sup>1</sup> Arrêt du 13 octobre 2016, n° 15-23 674 ; arrêt civ. 3°, 14 septembre 2017.



Cette disposition permet à la réglementation locale en matière d'urbanisme de s'imposer aux lotissements après une décennie, sans que des règles d'urbanisme incluses dans le règlement ou le cahier des charges ne puissent y faire obstacle.

Jusqu'en 2014, les colotis pouvaient décider, à la majorité, de maintenir les règles d'urbanisme des documents de lotissement et donc de suspendre la caducité. L'autorité compétente pouvait seulement passer outre et décider de les éteindre après enquête publique. La loi ALUR a supprimé cette faculté, et a prévu la caducité immédiate, dès l'entrée en vigueur de la loi, des cahiers des charges de plus de dix ans maintenus par les colotis, à condition que la commune soit dotée d'un PLU.

À titre plus général, et en dehors des situations de caducité présentées ci-dessus, le code de l'urbanisme définit les **règles applicables à la modification des documents de lotissement de nature réglementaire** (c'est-à-dire les règlements, les cahiers des charges approuvés et les clauses réglementaires des cahiers des charges non approuvés).

**L'article L. 442-10 du code prévoit que la modification requiert :**

- Soit l'accord de la **moitié des propriétaires** détenant ensemble au moins les **deux tiers de la superficie** totale du lotissement ;
- Soit l'accord des **deux tiers des propriétaires** détenant au moins la **moitié de la superficie** totale du lotissement.

Ces conditions ont été **significativement assouplies par la loi ALUR**. Auparavant, la majorité qualifiée était constituée aux « deux tiers - trois quarts » et non à « la moitié - deux tiers ».

**L'initiative de la modification peut provenir soit de la majorité qualifiée de colotis eux-mêmes, soit de l'autorité compétente** en matière d'autorisations d'urbanisme, **avec leur accord**. Dans les deux cas, c'est l'autorité compétente, c'est-à-dire le **maire ou le président d'EPCI, qui prononce la modification** à l'issue du vote favorable des colotis.

Les modifications envisagées doivent en outre être **compatibles avec la réglementation d'urbanisme** applicable : elle ne peut pas, par exemple, générer davantage de droits à construire que ne le permet le plan local d'urbanisme.

Un autre cas de modification est prévu afin de **mettre en concordance les documents de lotissement avec le document d'urbanisme local** (article L. 442-11 du code de l'urbanisme). Si un PLU est approuvé après qu'aient été autorisés un lotissement et ses documents, l'autorité compétente pourra modifier le règlement ou le cahier des charges, **sous réserve de soumettre ces modifications à enquête publique et de procéder par délibération du conseil municipal**. Cette procédure est donc plus contraignante, mais se dispense de l'accord des colotis.

L'article L. 442-12 du code de l'urbanisme régit un **cas particulier de modification : celui dans lequel des subdivisions de lots sont prévues.**

Il prévoit que certaines **divisions parcellaires** réalisées au sein d'un lotissement ou touchant des lots provenant eux-mêmes d'une opération de lotissement **peuvent être assimilées à des modifications des documents de lotissement.** L'article R. 442-21 y soumet l'ensemble des subdivisions, à l'exclusion des parties de lots détachées puis rattachées à un autre lot et des subdivisions respectant le nombre maximum de lots autorisés, ayant l'accord du lotisseur et soumises à autorisation d'urbanisme.

**Les subdivisions n'entrant pas dans ces deux exceptions, notamment lorsqu'elles conduisent à excéder le nombre de lots maximums prévus, devront donc être précédées d'une modification des documents de lotissement** selon les règles de procédure présentées ci-dessus.

Il convient de souligner que la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite **« loi ELAN »** **a récemment clarifié et complété le droit applicable aux documents de lotissement et à leur modification.**

Son article 47 a tout d'abord **supprimé le principe de caducité des clauses contractuelles des cahiers des charges** de lotissement non approuvés (à l'article 442-9 du code de l'urbanisme), introduit par la loi ALUR, qui présentait une **forte fragilité constitutionnelle** au regard de la liberté contractuelle.

À l'initiative du Sénat, l'article 48 de la loi ELAN a également **facilité l'évolution des documents de lotissement en ce qu'ils concernent l'affectation des parties communes** (à l'article 442-10 du code de l'urbanisme). Requérant auparavant l'unanimité des colotis, toute modification des documents de lotissement les concernant peut désormais être décidée à la **majorité qualifiée**, comme les autres types de modification.

**II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Transformer en majorité simple l'exigence de majorité qualifiée des colotis pour l'approbation de l'augmentation du nombre de lots d'un lotissement**

Le présent article est issu d'un amendement adopté lors de l'examen en **séance publique** à l'Assemblée nationale.

Il complète l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme, relatif aux modalités de modification des documents de lotissement, pour instaurer une dérogation aux règles ordinaires en matière d'augmentation du nombre de lots.

Pour les seules modifications relatives à **l'augmentation du nombre de lots autorisés** au sein du lotissement, en vue de **réaliser des**

**subdivisions**, les documents de lotissement pourront être modifiés à la **majorité simple des colotis** :

- - **Si la majorité des colotis le demande et le vote ;**
- - **Si le maire ou président d'EPCI le sollicite et que la majorité simple des propriétaires l'accepte** par un vote.

L'auteur de l'amendement justifie cette mesure par le fait que les zones pavillonnaires *« constituent des gisements fonciers particulièrement importants dont la valorisation est de nature à limiter de manière conséquente l'artificialisation »*, notant que la procédure ordinaire de modification des documents *« conduit à bloquer la plupart des initiatives de densification, en décourageant les projets ou par refus de la majorité qualifiée des colotis. Elle a pour effet de figer la constructibilité de ces secteurs »*.

### **III. La position de la commission – Trouver un équilibre plus juste entre libertés constitutionnelles et soutien à la densification**

La commission **soutient pleinement l'intention de faciliter la densification des zones pavillonnaires**. Souvent construits sur d'anciennes terres agricoles ou naturelles au cours des décennies précédentes, les lotissements se caractérisent par une faible densité. **Ils font partie du « foncier invisible » que les collectivités cherchent à mobiliser** dans l'objectif de limiter la consommation nouvelle d'espaces tout en augmentant l'offre de logements et poursuivant leur développement démographique. Diverses études montrent qu'il est possible de construire de nouvelles maisons individuelles sur des terrains issus de divisions de lots existants et déjà bâtis, sans pour autant renoncer aux jardins et au modèle du lotissement. **D'ailleurs, les propriétaires sont eux-mêmes souvent demandeurs** de ce type de division, comme le notent régulièrement les maires qui constatent le recours élevé à la division parcellaire.

Le **dispositif « Bimby »** (*« Build in my backyard »*), conçu en 2009 par deux architectes urbanistes et financé par les pouvoirs publics, en témoigne. Il propose aux propriétaires de vendre une partie de leur terrain, afin qu'y soit construit un nouveau logement d'initiative privée. Ces propriétaires y trouvent un intérêt financier – voire personnel, par exemple pour les personnes âgées qui ne seraient plus capable d'entretenir leur terrain et maison – tandis que d'autres ménages y gagnent des terrains constructibles. Selon les sources, il existerait environ 19 millions de maisons individuelles en France, et leur construction est toujours dynamique. 33% des propriétaires de maisons individuelles avec jardin seraient intéressés par une division parcellaire, selon l'IFOP (2012), soit **un potentiel total qui pourrait atteindre environ 6 millions de nouveaux logements individuels**.

Les **règles applicables aux lotissements peuvent cependant parfois faire obstacle** aux volontés de densification des zones pavillonnaires, car

elles fixent, entre autres, un **nombre maximal de lots** pour le lotissement, souvent inscrit au sein du cahier des charges. Le Conseil d'État a récemment estimé<sup>1</sup> que ce nombre maximal constitue une règle d'urbanisme mais continue de régir les rapports entre colotis. **Pour qu'un propriétaire de lot puisse diviser son terrain et dépasser ce faisant le nombre maximal de lots, il doit donc passer par la procédure de modification des documents d'urbanisme** prévue à l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme<sup>2</sup>, ce qui suppose de recueillir la « double majorité qualifiée » des colotis (voir plus haut) et l'accord de l'autorité compétente, c'est-à-dire le maire ou président d'EPCI.

Il est vrai que **cette double majorité qualifiée**, qui demande l'accord de deux tiers des propriétaires détenant la moitié de la superficie, ou l'inverse, **apparaît assez lourde à mettre en œuvre**, lorsqu'elle vise par exemple à ne permettre qu'une subdivision. Le rapporteur partage donc l'intention de l'assouplir dans des proportions raisonnables.

Il estime toutefois que l'assouplissement proposé par le présent article, à savoir une **majorité simple de 50% des propriétaires, va trop loin**. D'une part, il est utile de conserver une double majorité, comprenant à la fois la majorité des propriétaires et des surfaces : au fur et à mesure des subdivisions, le nombre de propriétaires va s'accroître, « diluant » le poids des propriétaires originels vis-à-vis des nouveaux arrivants. Il paraît **légitime que les propriétaires de maisons individuels en lotissement puissent conserver un pouvoir de décision sur la façon et la vitesse auxquelles leur quartier se densifie**. La densification ne se fera pas sans acceptabilité des habitants.

D'autre part, le Conseil constitutionnel a déjà mis en garde devant des modifications trop drastiques de **l'équilibre fragile entre droit de propriété, droit au maintien des contrats et objectif d'intérêt général de densification**. Dans une décision datant de 2018<sup>3</sup>, il a souligné que la possibilité donnée de modifier les documents d'urbanisme, y compris de nature contractuelle, était soumise au respect de certains garde-fous, citant l'exclusion des parties communes du lotissement de cette procédure ainsi que la double majorité qualifiée. Or, sur le premier point, la loi ELAN a supprimé cette exception. **L'assouplissement de la double majorité qualifiée proposée par cet article présente donc un risque constitutionnel**.

Pour **rétablir un équilibre plus protecteur des libertés constitutionnelles**, tout en allant dans le sens d'un assouplissement des conditions de modification des documents de lotissement, la commission a **adopté à l'initiative du rapporteur un amendement COM-217** qui prévoit une « **double majorité simple** ». La modification ne pourra intervenir

---

<sup>1</sup> CE, 1re et 4e ch. réunies, 24 juill. 2019, n° 430 362.

<sup>2</sup> Dans le cas où le cahier des charges n'est pas déjà caduc en application de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme.

<sup>3</sup> Décision n° 2018-740QPC du 19 octobre 2018.

qu'avec l'accord de la moitié des propriétaires détenant ensemble au moins la moitié de la superficie du lotissement.

La commission a par ailleurs **adopté un amendement COM-216 du rapporteur** apportant une **coordination juridique**.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 53 bis (non modifié) (délégué)*

**Définition de la friche**

**Cet article vise à introduire une définition législative de la friche, fondée sur l'inutilisation du bien et l'impossibilité de réemploi sans aménagements ou travaux préalables.**

**Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

**I. La situation actuelle - Une absence de définition stable et partagée de la friche, qui fait obstacle à la mobilisation d'outils spécifiques en vue du recyclage foncier**

**Si les friches sont un objet urbanistique désormais bien connu des collectivités territoriales et de leurs habitants, elles restent mal appréhendées par le droit français.**

Dans la compréhension collective, la friche désigne un terrain **inutilisé, voire abandonné par ses propriétaires et exploitants, en état de dégradation et de vacance**. Leur prévalence sur le territoire national est liée à l'histoire économique et démographique du pays. Souvent, les friches sont les expressions visibles de la **dynamique de désindustrialisation** qui a touché la France depuis les années 1980 en particulier. Au fur et à mesure de la mutation sectorielle de l'économie française, qui a vu la part des usines et des industries extractives se réduire au profit d'activités de services, les espaces occupés par les bâtiments industriels ont progressivement été désinvestis. Les friches peuvent néanmoins aussi résulter de la **dévitilisation de certaines zones d'activité commerciales et artisanales**, en raison d'une dynamique démographique ou d'emploi négative sur un bassin donné.

**En l'absence de cadre législatif contraignant, à l'époque, qui eût imposé la réhabilitation des terrains**, nombre de ces espaces ont été laissés en état d'abandon, voire de pollution, et ne sont pas aptes à accueillir de nouvelles activités ou de nouveaux bâtiments. Parfois, c'est le refus des propriétaires de vendre le terrain - ce qui déclencherait des obligations de remise en état - qui « gèle » la parcelle au sein du territoire.

Les friches se situent **tant en milieu urbain qu'à l'extérieur des villes**, zone d'implantation privilégiée pour les activités secondaires. D'ailleurs, le terme de « friche » est également employé pour décrire les **terres agricoles en déprise**, c'est-à-dire non exploitées, en raison de l'absence d'intérêt d'un exploitant ou d'un faible potentiel agronomique.

Avec la prise en compte accrue des enjeux de sobriété foncière, tant dans le droit français que dans la pratique des acteurs publics, **de manière croissante, l'héritage en matière des friches est regardé comme un potentiel foncier**, ou « foncier invisible ». Ces espaces inutilisés peuvent permettre, après réhabilitation et aménagement, de « construire la ville sur la ville » en actionnant le levier du recyclage foncier.

Toutefois, **à ce jour, il n'existe pas de définition partagée, ou législative, de la friche**. Leur identification dépend de l'outil de mesure ou de la base de données retenue, de la caractérisation par les autorités compétentes, ou de critères objectifs pouvant varier, comme la durée d'inoccupation. À titre d'exemple, l'Insee les définit comme un « *espace bâti ou non, anciennement utilisé pour des activités industrielles, commerciales ou autres, abandonné depuis plus de deux ans, et de plus de 2 000 mètres carrés* », utilisant un seuil de surface que l'on ne retrouve pas dans d'autres définitions. **Les inventaires des friches, lancés à l'initiative locale, pâtissent aussi du manque d'objet clairement défini.**

Lorsque les acteurs publics souhaitent mener des actions spécifiques vis-à-vis de ces terrains enfrichés, ils sont tenus de recourir à **d'autres notions inspirées du droit existant**, comme les biens sans maître, les biens en état d'abandon manifeste, les biens vacants, ou encore les sites défaillants au regard de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Ces notions supposent néanmoins une caractérisation juridique spécifique, **parfois inadaptée à la situation concrète.**

**De nombreux travaux récents sur les friches partagent ce constat : l'absence de définition de la friche fait obstacle au déploiement d'une politique efficace de recyclage foncier.**

Le **rapport de la commission d'enquête sénatoriale** sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux **pollutions des sols** qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, présenté en septembre 2020, a ainsi regretté l'absence de définition législative des friches, notant que **le consensus semblait désigner deux éléments de caractérisation : la perte d'usage et la difficulté à présenter, en l'état, un intérêt sur le marché foncier.**

Le **groupe de travail sur la réhabilitation des friches**, mis en place par le **ministère de la transition écologique et solidaire** en juin 2019, ayant travaillé plus spécifiquement sur l'inventaire national des friches, a proposé la définition suivante de la friche : un « *bien ou droit immobilier, bâti ou non-bâti, quel que soit son affectation ou son usage, dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans une intervention préalable* ».

## **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale – Une définition de la friche fondée sur la perte d'usage et l'impossibilité de réemploi en l'état**

Adopté en commission spéciale à l'Assemblée nationale, le présent article **instaure une définition législative de la friche**.

Au sein d'une nouvelle section du code de l'urbanisme dédiée aux friches (au chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup>, qui énonce les règles du RNU applicables sur l'ensemble du territoire français), un nouvel article L. 111-26 définit les friches selon les **critères suivants** :

- il s'agit d'un **bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti** ;
- en état **d'inutilisation** (le rapporteur de la commission spéciale a sous-amendé la définition proposée afin de **supprimer la durée minimale d'inutilisation de deux ans**, envisagée par les auteurs de l'amendement) ;
- dont l'état, la configuration ou l'occupation **ne permet pas un réemploi sans une intervention préalable**.

Cet article est issu d'un amendement traduisant les conclusions de la **mission d'information commune de l'Assemblée nationale** relative à la revalorisation des friches industrielles, commerciales et administratives, dont le rapport a été présenté par M. Damien Adam et Mme Stéphanie Kerbarh. La définition proposée par la mission d'information **reprend, à l'identique, celle proposée par le groupe de travail gouvernemental relatif aux friches**, citée plus haut.

En séance publique, le rapporteur de la commission spéciale a remplacé la notion d'intervention préalable par celle **d'aménagements ou de travaux** préalables. En outre, il est prévu qu'un **décret vienne préciser** les modalités d'application de l'article.

## **III. La position de la commission – Faire des friches un objet concret en droit de l'urbanisme, une avancée bienvenue déjà proposée par le Sénat**

La commission **se félicite de l'introduction dans le droit français d'une définition des friches**. À de nombreuses reprises, des travaux du Sénat, de l'Assemblée nationale ou de groupes de travail administratifs avaient avancé cette proposition, comme rappelé plus haut.

**La définition proposée est claire, assez large pour appréhender la diversité des friches** à travers plusieurs secteurs d'activité économique. Elle pourra servir de **fondation pour développer des moyens d'action plus performants** pour les collectivités territoriales dans le cadre de leur politique d'urbanisme. Les **inventaires des friches** pourront également s'appuyer sur des caractéristiques partagées qui simplifieront la collecte et l'analyse des données recueillies par les observatoires.



**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

*Article 54 (non modifié) (délégué)*

**Étude obligatoire du potentiel d'évolution et de changement d'usage de certains bâtiments avant leur construction et leur démolition**

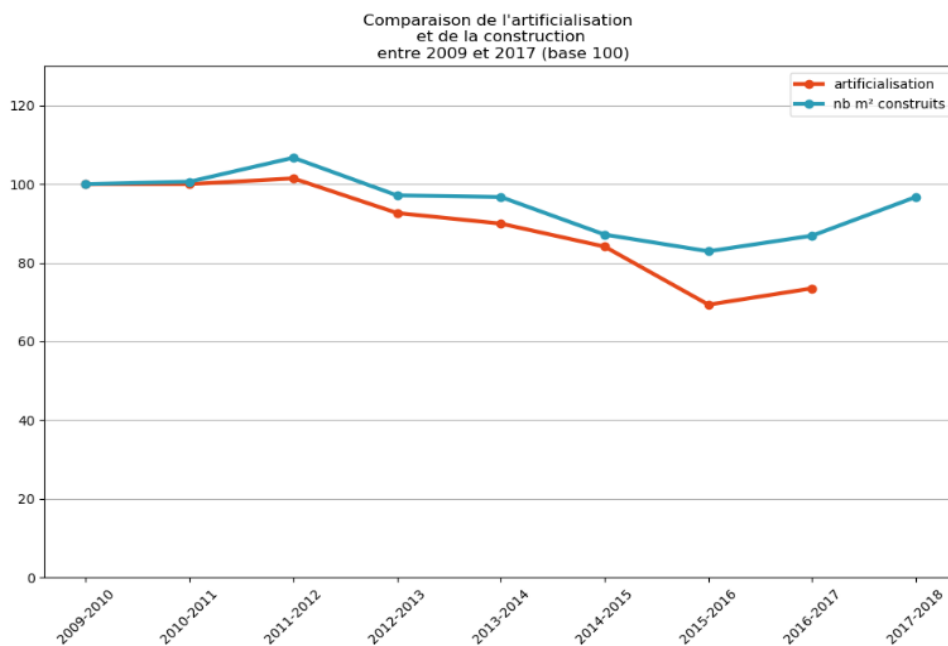
Cet article vise à soumettre certaines catégories de bâtiment à une obligation de faire réaliser une étude du potentiel de changement de destination et d'évolution, avant leur construction et leur démolition.

Bien qu'exprimant d'importants doutes sur la pertinence et la plus-value réelle de cette disposition, suggérée par la Convention citoyenne pour le Climat, la commission n'a pas souhaité la modifier, renvoyant la discussion au débat en séance publique.

Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.

**I. La situation actuelle - Une réflexion qui s'approfondit sur l'optimisation du cycle de vie des bâtiments**

Selon les chiffres du Gouvernement, le **secteur du bâtiment** représente chaque année 43 % de la consommation énergétique en France, et serait responsable de **23 % des émissions de gaz à effet de serre du pays**. Du point de vue de l'artificialisation, il existe une **forte corrélation entre les dynamiques d'artificialisation et de construction**, au fur et à mesure que la ville s'étend sur des terres préalablement naturelles et forestières.



Comparaison entre le nombre de m<sup>2</sup> construits et les nouvelles surfaces artificialisées entre 2009 et 2018 (2017 pour l'artificialisation). Source : [Sit@del](#) locaux commencés, Fichiers fonciers 2009-2017

Source : Cerema, L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers, 2009 2017.

Au vu de ces impacts, le **réemploi du bâti existant**, sur les terres déjà artificialisées, est identifié comme l'un des leviers prioritaires de transition environnementale et d'« urbanisme circulaire ».<sup>1</sup>

**Cette préoccupation n'est pas nouvelle.** La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « **loi ELAN** », prévoyait notamment des mesures en faveur de la **transformation de bureaux** en logement et de **l'évolutivité** des logements.

<sup>1</sup> Tel que le définit notamment M. Sylvain Grisot, urbaniste, dans son ouvrage Manifeste pour un urbanisme circulaire.

MESURES DE LA LOI ELAN EN FAVEUR DU RÉEMPLOI DU BÂTI

Adoptée en novembre 2018, la loi ELAN a introduit plusieurs mesures favorisant le réemploi et l'évolution des bâtiments existants, par exemple :

- son article 28 a créé de nouvelles dérogations aux règlements des plans locaux d'urbanisme (densité, stationnement et gabarit) au **bénéfice des opérations de transformation d'immeubles existants en logements** ;
- son article 29 a prolongé un dispositif **d'occupation temporaire des locaux vacants**, en vue d'offrir des logements temporaires et d'assurer de l'hébergement d'urgence ;
- son article 64 a introduit la notion de **logement « évolutif »**, **pouvant s'adapter au cours de la vie du bâtiment** à différents types de besoins, notamment en matière d'accessibilité.

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à **l'économie circulaire**, dite « loi **AGEC** », a introduit de nouvelles mesures relatives aux déchets du bâtiment, passant notamment par un renforcement de la responsabilité des producteurs de la filière du bâtiment, et **a étendu l'obligation de réaliser un « diagnostic déchets » avant toute démolition** (se référer au commentaire de l'article 54 *bis*).

**Ces mesures traduisent la volonté d'éviter les démolitions**, lorsqu'un autre usage est possible pour le bâti existant, mais aussi d'en **limiter les impacts environnementaux** lorsqu'elles sont inévitables.

En juin 2020, dans le prolongement de ces évolutions, la Convention citoyenne pour le Climat a inclus parmi ses propositions relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols une « *évaluation du potentiel de réversibilité des bâtiments avant toute démolition et de toutes constructions nouvelles* », visant à **améliorer la conception** des bâtiments en vue de leur mutabilité dès la construction, et à **s'assurer que la démolition est bien la dernière option**.

## **II. Le dispositif envisagé – Une étude « du potentiel d'évolution » des bâtiments avant leur construction et leur démolition**

Le présent article instaure, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, une **obligation d'étude du potentiel d'évolution de certains bâtiments** avant leur construction et démolition. Il crée deux nouveaux articles au sein du code de la construction et de l'habitation :

- l'article L. 122-1-1 prévoit la réalisation d'une « **étude du potentiel de changement de destination et d'évolution futurs** » avant construction. Celle-ci incombe au maître d'ouvrage, qui confiera sa réalisation à un **organisme autorisé**. L'attestation de réalisation de l'étude doit ensuite être communiquée au ministre en charge de la construction **préalablement au dépôt de la demande de permis de construire** ;

- l'article L. 126-35-1 impose au maître d'ouvrage la réalisation d'une étude identique **avant démolition**.

Ces deux obligations **s'imposeront à des catégories spécifiques de bâtiment**. Pour l'étude préalable à la construction, il est prévu qu'un **décret en Conseil d'État** détermine les bâtiments concernés ; tandis que l'étude pré-démolition s'appliquera aux bâtiments devant déjà faire l'objet d'un « **diagnostic déchets** » au titre de l'article L. 126-34 du même code.

Enfin, un décret en Conseil d'État précisera le **contenu** de l'étude et de l'attestation, ainsi que les **compétences des organismes** auxquels peut être confiée la réalisation de l'étude.

## **III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – Une disposition très peu modifiée par les députés**

Deux amendements adoptés en commission spéciale et en séance publique ont précisé que l'étude du potentiel d'évolution devra notamment analyser les **possibilités de surélévation** des bâtiments.

En outre, en séance publique, un amendement adopté a prévu que l'attestation soit transmise non pas au ministre chargé de la construction mais aux **services déconcentrés de l'État chargés de l'urbanisme**. Cet amendement **visait également à ce que l'attestation soit transmise non pas avant le dépôt de la demande de permis, mais simultanément** – c'est-à-dire lorsque le projet est assez mûr – mais le rapporteur de la commission spéciale a **supprimé** cette proposition par sous-amendement.

#### **IV. La position de la commission - Une mesure contraignante à la plus-value réelle incertaine**

Les auditions menées par le rapporteur **n'ont pas permis de vérifier la pertinence et la plus-value de l'obligation introduite** par le présent article.

Tout d'abord, **les maîtres d'ouvrages mènent déjà une réflexion sur l'adaptabilité des bâtiments** au cours de leur cycle de vie, et ce dès la construction, en anticipant les éventuels changements d'usage au sein des études préalables aux travaux.

La rédaction prévoit ensuite que l'étude **soit remise avant le dépôt de la demande de permis** : cette exigence semble disproportionnée, car elle implique que le maître d'ouvrage engage les frais nécessaires à la réalisation de l'étude par des organismes agréés, avant même qu'il ait eu confirmation de l'autorisation de son projet. Il serait préférable de prévoir que cette étude soit réalisée avant le début des travaux.

Enfin, plus généralement, **on peut s'interroger sur l'utilisation concrète des études ainsi réalisées**. On voit mal dans quelles circonstances et à quels fins les pouvoirs publics, auxquels il est prévu que le document soit transmis, mobiliseront les données relatives au potentiel d'évolution des bâtiments. Surtout, le cycle de vie d'un bâtiment pouvant couvrir de nombreuses décennies, **l'état des techniques au moment de la construction diffèrera sans doute grandement de celui lors de la démolition**. L'intérêt de conduire une première étude lors de la construction, qui sera déjà caduque lors du premier changement d'usage, semble donc réduit. Dans le cas des démolitions, en raison des coûts induits, celle-ci n'est **souvent envisagée que lorsque l'état ou la situation du bâtiment sont tels qu'aucun type de réemploi ne serait de toute façon envisageable**.

**Au vu de ces incohérences, il est à craindre que cette mesure ne devienne qu'une énième obligation dépourvue de portée concrète, voire de mise en œuvre effective**. L'ancien « diagnostic déchets » par exemple - préalablement à la loi AGECE - était notoirement inappliqué en raison du manque de contrôles et de moyens des services de l'État.

**Comme le souligne l'étude d'impact, l'empilement des études préalables** à la construction représente un frein non négligeable, tant pour le secteur économique que pour l'offre immobilière à destination des ménages, des collectivités et des entreprises : **le coût de l'étude de réversibilité souhaitée par la Convention citoyenne serait de 47,7 millions d'euros chaque année pour la filière du bâtiment**. La nouvelle réglementation « RE2020 », qui doit entrer en vigueur au second semestre de l'année 2021, représente en outre déjà d'importantes nouvelles contraintes.

Néanmoins, la disposition proposée par cet article étant la traduction directe des travaux de la Convention citoyenne pour le Climat, **le rapporteur n'a pas souhaité proposer sa suppression au stade de la**

**commission, privilégiant qu'un débat sur la mesure initiale se tienne lors de l'examen en séance publique.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

*Article 54 bis (délégué)*

**Recodification d'une disposition relative au « diagnostic déchets »**

**Cet article vise à réparer une omission de codification, en réintégrant au code de la construction et de l'habitation les dispositions relatives au « diagnostic déchets » adoptées dans le cadre de la loi dite « Économie circulaire ». Elle est sans impact sur le droit existant.**

**La commission a adopté un amendement de coordination juridique, abrogeant l'article 51 de la loi « Économie circulaire » qui devient sans objet au titre de la présente recodification.**

**Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Une ordonnance de codification a rendu inapplicables par inadvertance les mesures relatives au « diagnostic déchets » adoptées dans le cadre de la loi « Économie circulaire »**

**L'article 51 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « Économie circulaire », a significativement étendu le périmètre et le contenu du « diagnostic déchets ».**

**Le « diagnostic déchets »**

En vue de mieux intégrer à la décision du maître d'ouvrage les problématiques d'économie circulaire, l'article L. 111-10-4 du code de la construction et de l'habitation, créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle II »), prévoit que les opérations de démolition ou de réhabilitation lourde sur certaines catégories de bâtiments doivent préalablement faire l'objet d'un diagnostic relatif à la gestion des déchets résultant de telles opérations, appelé « diagnostic déchets ».

Le périmètre de cette obligation et le contenu du diagnostic sont fixés par les articles R. 111-43 à R. 111-49 du même code. Elle s'applique aux bâtiments d'une surface hors œuvre brute supérieure à 1 000 mètres carrés, ainsi qu'aux bâtiments ayant accueilli une activité agricole, industrielle ou commerciale et ayant été le siège d'une utilisation, d'un stockage, d'une fabrication ou d'une distribution d'une ou plusieurs substances dangereuses.

La loi dite « Économie circulaire » a étendu et renforcé ce dispositif (article 51).



Elle a soumis à l'obligation de réaliser un diagnostic déchets l'ensemble des opérations de démolition ou de réhabilitation significative de bâtiments, et complété le contenu du diagnostic (en vue notamment du réemploi, du recyclage ou de la valorisation des déchets), notamment en matière de traçabilité (article L. 111-10-4 du code de la construction et de l'habitation). Elle a également encadré les personnes habilitées à mener les diagnostics (article L. 111-10-4-1 A), et prévu que les autorités compétentes en matière d'urbanisme puissent s'en voir communiquer les résultats (article L. 111-10-4-1 B).

Les évolutions législatives résultant de la loi « Économie circulaire » ont modifié **l'article L. 111-10-4 du code de la construction et de l'habitation, et entraîné la création de deux nouveaux articles L. 111-10-4-1 A et L. 111-10-4-1 B** au même code.

Cependant, **au cours des travaux parlementaires**, à la veille de l'adoption par le Parlement du texte de loi résultant des travaux de la commission mixte paritaire, **l'ordonnance du n° 2020-71 du 29 janvier 2020** relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation **a opéré une recodification significative du code de la construction et de l'habitation, abrogeant l'article L. 111-10-4 que la loi « Économie circulaire » entendait modifier.** Une fois la loi « Économie circulaire » promulguée, le 10 février 2020, les dispositions de son article 51 relatives au diagnostic déchets ne pouvaient donc plus s'appliquer ; car l'article L. 111-10-4 visé avait été abrogé.

**Aujourd'hui, dans le code de la construction et de l'habitation, les dispositions de la loi « Économie circulaire » en matière de diagnostic déchets n'ont donc pas été intégrées et ne sont pas applicables.**

**Le projet de loi de ratification de l'ordonnance du 29 janvier 2020**, déposé le 22 juillet 2020, **avait déjà relevé cette erreur, et prévoyait**, en son article 11 et à l'article 20, **de réinsérer les dispositions** disparues aux articles L. 126-34, L. 126-35 et L. 181-1 du nouveau code de la construction et de l'habitation, avec quelques modifications.

## **II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Reporter au sein du nouveau code de la construction et de l'habitation les mesures de la loi « Économie circulaire »**

Adopté en commission spéciale à l'Assemblée nationale, le présent article vise à **réintégrer le « diagnostic déchets » renforcé adopté dans le cadre de la loi « Économie circulaire » au sein de la nouvelle rédaction du code de la construction et de l'habitation.** La rédaction proposée est **sensiblement identique à celle prévue par le projet de loi de ratification de l'ordonnance du 29 janvier 2020.**

Elle insère ainsi aux articles **L. 126-34 et L. 126-35** du code de la construction et de l'habitation, dans une nouvelle sous-section 3 dédiée, la

mesure adoptée à l'article 51 de la loi « Économie circulaire ». La seule différence notable entre les deux rédactions est le **remplacement de la notion de « réhabilitation » par celle de « rénovation » de bâtiments**.

L'article **modifie également la rédaction de l'article L. 181-1** du même code, relatif au contrôle sur pièces et sur place des constructions par les autorités, en remplaçant la « réalisation » des bâtiments par la « construction, rénovation ou démolition », afin de prendre en compte la totalité de son cycle de vie et afin de **traduire ainsi le dernier alinéa de l'article 51 de la loi « Économie circulaire »** au sein de la nouvelle rédaction du code.

Cet article n'a pas été modifié lors de l'examen en séance publique.

### **III. La position de la commission – Une recodification utile qui donne sa pleine portée au renforcement du « diagnostic déchets »**

Cette recodification, rendue nécessaire par la publication d'une ordonnance ayant modifié le code de la construction et de l'habitation peu après l'adoption de la mesure dans la loi « Économie circulaire », est utile et **donnera sa pleine portée au renforcement du « diagnostic déchets »**, déjà voté par le Sénat en 2020.

Pour compléter cet article, la commission a **adopté, à l'initiative du rapporteur, un amendement COM-218** abrogeant l'article 51 de la loi « Économie circulaire », rendu sans objet par la recodification, et prévoyant plusieurs coordinations juridiques.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 55 (supprimé) (délégué)*

**Habilitation à prendre une ordonnance modifiant les procédures d'autorisation en matière d'urbanisme et d'environnement pour certaines opérations d'aménagement et de construction**

Cet article vise à habiliter le Gouvernement à prendre sous neuf mois une ordonnance modifiant les procédures d'autorisation prévues par le code de l'environnement et de l'urbanisme, en vue de les rationaliser et de les accélérer pour des opérations situées sur des sols artificialisés et dans des périmètres d'opération de revitalisation de territoire, de grande opération d'urbanisme ou d'opération d'intérêt national.

À défaut d'informations claires sur les intentions du Gouvernement en matière d'autorisations d'urbanisme - compétence centrale des communes et de leurs groupements - de participation du public ou de protections environnementales, la commission a adopté à l'initiative du rapporteur un amendement de suppression de l'article.

Sur la proposition du rapporteur Jean-Baptiste Blanc, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.

**I. Le dispositif envisagé - Une habilitation à prendre une ordonnance au champ large, pour adapter les procédures d'urbanisme et le contenu des documents de planification**

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoyait une habilitation à prendre une ordonnance au champ large, en vue à la fois de renforcer les exigences du droit de l'urbanisme en matière de **protection des sols** et de **faciliter la conduite d'opérations vertueuses**, notamment de recyclage foncier ou de densification. Cette ordonnance devait être **prise sous neuf mois** et un projet de loi de ratification être déposé dans les trois mois suivants.

**L'étude d'impact** du projet de loi précise que : « *Les outils du code de l'urbanisme, tant en matière de règles générales que concernant les documents d'urbanisme, ne sont pas suffisamment orientés dans le sens de l'atteinte de l'objectif de rationalisation de l'utilisation des sols. Ils nécessitent par conséquent d'être adaptés [...]. Les projets d'urbanisme et d'aménagement sur des terrains déjà artificialisés pourraient être favorisés et leurs procédures adaptées [...]* ».

Le recours à une habilitation à prendre une ordonnance est en outre justifié par l'étude d'impact par « *la technicité des dispositions à modifier et l'exigence de concertation avec les associations de collectivités territoriales* ».

Les différents points d'habilitation visaient, au titre de la rédaction initiale, à :

**- « Renforcer et rationaliser » les conditions d'ouverture à l'urbanisation** en vue de lutter contre la consommation d'espace et l'artificialisation, tant dans les règles d'urbanisme que dans les documents d'urbanisme (1°).

Le code de l'urbanisme soumet aujourd'hui la **délimitation de nouvelles zones à urbaniser** par les plans locaux d'urbanisme (ou l'extension des secteurs où les constructions sont autorisées dans les cartes communales) à des **contraintes procédurales**, comme la **justification** de cette nécessité ou l'avis de la commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Elles doivent également être compatibles avec les objectifs fixés par le schéma de cohérence territoriale (SCoT). En outre, **l'ouverture à l'urbanisation** de ces espaces est elle-même encadrée, par la définition de règles d'urbanisme spécifiques, la réalisation des réseaux et équipements nécessaires, et, dans un délai de neuf ans, par une révision du plan local d'urbanisme.

*(Pour un commentaire détaillé relatif aux ouvertures à l'urbanisation des zones à urbaniser, se référer au commentaire de l'article 49 bis C du présent projet de loi).*

**- Élargir les dérogations au plan local d'urbanisme** pour des projets vertueux en matière de consommation foncière (2°).

Le droit existant autorise le maire ou président d'EPCI à octroyer, dans des conditions très encadrées, des dérogations au règlement du plan local d'urbanisme, **afin d'autoriser des projets qui ne pourraient sinon pas bénéficier d'autorisations d'urbanisme car non conformes aux prescriptions du règlement en matière de gabarit, de hauteur ou d'aires de stationnement** par exemple. Ces dérogations sont fixées aux articles L. 152-3 à L. 152-6 du code de l'urbanisme. Elles concernent aujourd'hui principalement des projets de construction de logements en zone tendue, ou encore les travaux d'isolation des bâtiments.

*(Pour un commentaire détaillé relatif aux dérogations au règlement du plan local d'urbanisme, se référer au commentaire de l'article 51 bis A du présent projet de loi).*

**- Introduire des objectifs de « sobriété foncière » dans les documents de planification en matière d'habitat et de mobilité** (3°).

À l'impulsion des lois adoptées depuis le début des années 2000, les objectifs relatifs à la sobriété foncière - **lutte contre l'étalement urbain, modération de la consommation d'espace, gestion économe des sols** - ont **progressivement été intégrés aux documents de planification locale**. C'est particulièrement le cas des **PLU et des SCoT**, dont la vocation est de régir l'utilisation et l'occupation des sols : ils doivent notamment fixer des objectifs chiffrés de consommation d'espace. Ces notions ont aussi été

inscrites parmi les objectifs généraux du code de l'urbanisme (article L. 101-2). Les **autres documents de planification locale**, bien qu'ayant été rénovés, sont moins directement concernés par ces évolutions législatives.

*(Pour davantage de précisions relatives à la prise en compte de la sobriété foncière dans les documents d'urbanisme, se référer aux commentaires des articles 47 à 54 bis).*

**- Modifier les procédures d'autorisation** prévues par le code de l'environnement et du code de l'urbanisme, en vue de les « **rationaliser** » et de les « **accélérer** », spécifiquement sur les terrains déjà artificialisés, les périmètres des opérations de revitalisation des territoires (ORT), les grandes opérations d'urbanisme (GOU) et les opérations d'intérêt national (OIN) (4°).

Le **recyclage foncier et le réemploi des friches** sont identifiés par le présent projet de loi comme des leviers importants de lutte contre l'artificialisation des sols, permettant de reconstruire « *la ville sur la ville* ». Cadre d'opérations d'ensemble, les ORT, GOU et OIN pourront actionner ces leviers pour optimiser l'occupation des sols. Ces périmètres bénéficient déjà de dérogations particulières en matière d'urbanisme et d'aménagement, qui facilitent la conduite des projets.

*(Pour davantage de précisions sur les ORT et les GOU, se référer aux commentaires des articles 49 quinquies et 51).*

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - La plupart des points d'habilitation ont été introduits dans le projet de loi et le champ de l'habilitation a été réduit en conséquence**

En séance publique à l'Assemblée nationale, **sept amendements identiques ont été adoptés afin de supprimer les trois premiers points d'habilitation**, relatifs au renforcement des conditions d'ouverture à l'urbanisation, à l'élargissement des dérogations au plan local d'urbanisme et à l'introduction de la sobriété foncière au sein des documents de planification en matière de mobilité et d'habitat.

En effet, **ont été insérés lors de l'examen de nombreux articles additionnels traduisant directement dans la loi ces différents points d'habilitation**, en particulier :

- l'article **49 bis C**, qui prévoit de réduire la durée sous laquelle une **ouverture à l'urbanisation de zone à urbaniser** doit passer par une révision du plan local d'urbanisme, et rend obligatoires les orientations d'aménagement et programmation (OAP) comportant un échéancier prévisionnel ;

- l'article **49 bis D**, qui précise les contraintes applicables aux projets d'aménagement situés en **bordure de zones non urbanisées** ;

- L'article **49 bis E**, qui **réduit la périodicité du bilan des PLU** de neuf à six ans ;

- L'article **51 bis A**, qui **réécrit et élargit les dispositions relatives aux dérogations au règlement de plan local d'urbanisme** en zone tendue, en ajoutant notamment des souplesses en matière de stationnement ; et inverse la logique du droit actuel en rendant ces dérogations « de droit », sauf refus motivé du maire ou du président d'EPCI.

*(Pour davantage de précisions, se référer aux commentaires des articles susmentionnés).*

Ne subsiste donc dans le texte issu de l'Assemblée nationale qu'une habilitation à **modifier les procédures d'autorisation** sur les terrains déjà **artificialisés**, les périmètres les opérations de revitalisation des territoires (ORT), les grandes opérations d'urbanisme (GOU) et les opérations d'intérêt national (OIN).

### **III. La position de la commission – Le Gouvernement n'ayant pas précisé ses intentions, la commission ne souhaite pas donner d'habilitation à prendre une ordonnance**

Bien que réduit, **le champ résiduel d'habilitation pourrait entraîner d'importantes évolutions ayant trait tant aux compétences des communes et EPCI en matière d'urbanisme, qu'à la participation du public ou à la législation environnementale.**

L'habilitation vise en effet tant le code de l'urbanisme, qui régit notamment la compétence en matière de permis de construire ou d'aménager ainsi que les procédures applicables pour le dépôt de ces demandes ; que le code de l'environnement, qui régit les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou l'évaluation environnementale. Visant à « rationaliser » et « accélérer » ces procédures, l'ordonnance pourrait ainsi par exemple réduire le champ des protections environnementales prévues par la loi, restreindre les possibilités de participation du public – *via* des enquêtes publiques par exemple – ou encore prévoir des transferts automatiques de compétence au détriment des maires.

Le rapporteur rappelle que de **tels transferts automatiques avaient été considérés par le Sénat comme des « lignes rouges » lors de l'examen de la loi ELAN**, dans laquelle le Gouvernement avait souhaité que la création d'une grande opération d'urbanisme (GOU) entraîne automatiquement la compétence de l'EPCI en matière d'autorisation d'urbanisme, et non celle des communes.

Interrogé par le rapporteur, **le ministère du logement n'a pas souhaité préciser ses intentions quant à cette habilitation.** Il n'a pas indiqué quelles procédures spécifiques pourraient être allégées ni selon quelles modalités.

Par ailleurs, **le rapporteur a proposé par amendement plusieurs simplifications procédurales et réglementaires au bénéfice particulier des opérations menées sur des friches et dans des zones déjà artificialisées**, qui ont été adoptées par la commission aux articles nouveaux 51 *bis* B, 51 *bis* C, 51 *bis* D et 51 *bis* F (*se référer aux commentaires relatifs à ces articles*).

Afin que **le Parlement puisse se prononcer** dans de bonnes conditions sur d'éventuelles nouvelles mesures simplificatrices, la commission a **adopté deux amendements identiques COM-219 du rapporteur et COM-1312** de M. Requier, visant la **suppression** du présent article.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

## CHAPITRE IV

### Lutter contre l'artificialisation des sols pour la protection des écosystèmes

*Article 56 (avis)*

#### Codification de la stratégie nationale des aires protégées (SNAP)

Cet article vise à codifier la **Stratégie nationale des aires protégées**, publiée en janvier 2021. Cette stratégie a pour objectif de classer 30 % du territoire en aires protégées formant un réseau cohérent dont 10 % sous « protection forte » d'ici 2030.

À l'initiative de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission a proposé d'adopter l'article modifié par les 4 amendements suivants pour :

- encourager les projets éligibles au label « Bas Carbone », non seulement dans les aires marines protégées, mais dans l'ensemble des aires protégées afin de renforcer la dimension qualitative de la stratégie grâce à des financements supplémentaires ;
- ancrer dans la loi la **compatibilité de la protection forte « à la française » avec les activités humaines**, pour autant qu'elles ne dégradent pas l'environnement, les paysages et la biodiversité ;
- instituer une **évaluation, avant chaque nouveau classement sous protection forte, de l'impact de ce classement sur la vulnérabilité des écosystèmes aux effets du dérèglement climatique** ;
- associer plus explicitement les collectivités territoriales et leurs groupements à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Stratégie nationale des aires protégées.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

I. Le dispositif envisagé - Publiée en janvier 2021, la stratégie nationale des aires protégées (SNAP) fixe des objectifs quantitatifs ambitieux, à la suite de la Stratégie biodiversité de l'Union européenne, et en attendant le cadre mondial de la biodiversité qui sera fixé lors de la COP 15 sur la biodiversité de Kunming (Chine)

#### A. Une stratégie qui s'inscrit dans une dynamique internationale positive

Le Président de la République avait annoncé dès 2020 son intention de placer 30 % du territoire français en aires protégées, dont 10 % en « pleine naturalité ». La Stratégie nationale des aires protégées, qui traduit cet



objectif, a été publiée le lendemain du « *One Planet Summit* » consacré à la biodiversité, organisé par la France le 11 janvier 2021. La France est en effet en première ligne, parmi une coalition d'États qui souhaitent fixer l'objectif de 30 % d'aires protégées à l'échelle mondiale en 2030, à l'occasion du nouveau cadre mondial de la biodiversité qui sera défini lors de la COP 15 à Kunming (Chine), en octobre 2021.

Les États parties à la Convention sur la diversité biologique se sont dotés en 2010, au Japon, d'un « Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 », qui fixe vingt objectifs ambitieux mais non contraignants de protection de la biodiversité, les « objectifs d'Aichi ». L'objectif 11 d'Aichi prévoit que « *d'ici 2020, au moins 17 % des zones terrestres et des eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières [...] soient conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement* ».

Le rapport « Planète protégée », publié en mai 2021 par le Programme des nations unies pour l'environnement (PNUE) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) constate que « *le monde a atteint l'objectif de couverture des aires protégées sur Terre, mais [que] leur qualité doit être améliorée* ».

## **B. Des objectifs de surface ambitieux**

L'article 56 du projet de loi « Climat et résilience » entend codifier la stratégie nationale des aires protégées à l'article L. 110-4 du code de l'environnement. **Cette stratégie, publiée en janvier 2021 par le ministère de la transition écologique et le ministère de la mer, constitue le cadre pour ces aires à horizon 2030.**

Pour la première fois, elle fixe un objectif commun aux territoires terrestres et maritimes de 30 % d'aires protégées sur le territoire, métropole et outre-mer ensemble. Elle prend la place de deux stratégies plus anciennes, l'une terrestre, la stratégie de création des aires protégées (SCAP), et l'autre marine, la stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées (SCAMP).

L'article 56 inscrit dans la loi les objectifs de cette stratégie : protection de l'environnement et des paysages, préservation et reconquête de la biodiversité, prévention et atténuation des effets du dérèglement climatique.

Surtout, l'article 56 ancre dans la **loi l'objectif d'atteindre 30 % d'aires protégées d'ici 2030** - cible qui en réalité devrait être atteinte dès les premières années de la stratégie, grâce aux nombreux outils fonciers et réglementaires de protection qui existent en France.

	Terrestre*		Marin*
	Nombre	Superficie (ha)*	Proportion du territoire (%)
APB ⓘ	989	224602	0.35
APG ⓘ	4	64	
APHN	3	3278	0.01
BPM ⓘ	6	205457	0.32
Géoparc ⓘ	7	1156693	1.79
PN Aire d'adhésion ⓘ	11	2258842	3.5
PN Zone de cœur ⓘ	11	2567634	3.98
PNM ⓘ	9		
PNR ⓘ	56	9817068	15.2
PPRNN ⓘ	16	302531	0.47
RBD ⓘ	181	73224	0.11
RBI ⓘ	95	100262	0.16
Réserve de biosphère ⓘ	13	3880614	6.01
Réserve intégrale PN ⓘ	2	789	
RNC ⓘ	7	6425	0.01
RNCFS ⓘ	10	30956	0.05
RNN ⓘ	165	1205711	1.87
RNR ⓘ	178	41931	0.06
Site CdL ⓘ	797	204190	0.32
Site CEN maîtrise foncière ⓘ	1448	68802	0.11
Site Ramsar ⓘ	48	1811982	2.81

Source : Données de l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN) (m.à.j. 15 mars 2021)

## II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - L'inscription dans la loi de l'objectif de 10 % de protection forte sur le territoire

Alors que seul l'objectif de 30 % du territoire en aires protégées figurait dans le projet de loi déposé par le Gouvernement, **l'objectif de 10 % de protection forte a été ajouté en commission** par un amendement n° 4729 (plusieurs députés du groupe LREM) – et un sous-amendement rédactionnel n° 5454 du rapporteur M. Lionel Causse (LREM – Landes), qui précise que cette cible vaut pour l'ensemble des territoires français, y compris les outre-mers et les territoires maritimes. **La définition de la protection forte a toutefois été renvoyée à un décret.**

Les députés ont par ailleurs ajouté un nouvel objectif à la stratégie des aires protégées, intégrant en deux temps **une dimension culturelle et humaine**. En commission, d'abord, un amendement a été adopté en ce sens malgré un avis défavorable du Gouvernement et un avis de sagesse du rapporteur. En séance, l'amendement n° 5030, qui en garantit la sécurité juridique, a été adopté après avoir recueilli des avis favorables du

Gouvernement et de la commission : il introduit une rédaction plus conforme aux standards internationaux définis par l'Union internationale de conservation de la nature (UICN) (« *valorisation du patrimoine naturel et culturel des territoires* ») et recentrée sur le dérèglement climatique.

**Plusieurs amendements tendant à décliner les objectifs de façon plus précise ont été, à raison, rejetés.** Ainsi, les amendements n° 993 et 3397 identiques, qui envisageaient de décliner les deux cibles de 30 % d'aires protégées et 10 % sous protection forte, sur terre ou mer, et en métropole ou outre-mer, n'ont pas été adoptés. Ils auraient en effet conduit à définir huit objectifs, rendant la stratégie moins lisible et compliquant son application, en retirant des marges de manœuvre au Gouvernement dans le choix des zones à couvrir, sans raison valable au regard de la protection de l'environnement. Un amendement n° 3365, qui prévoyait une déclinaison des objectifs par régions, lui aussi été rejeté.

Enfin, un amendement de la députée Mme Maina Sage (Agir Ensemble - Polynésie française), tendant à « **encourager des méthodes et projets pouvant donner lieu à l'attribution de crédits carbone au titre du label 'Bas Carbone'** » a été adopté en séance avec le soutien du Gouvernement et de la commission spéciale. Il faisait suite à un amendement demandant la création d'un « programme national de compensation carbone bleu » dans les aires marines et qui avait, lui, recueilli des avis défavorables en commission.

### **III. La position de la commission - La nécessaire clarification de la stratégie nationale des aires protégées (SNAP)**

**La rapporteure partage pleinement l'objectif de la stratégie nationale des aires protégées d'une protection des espaces naturels et de la biodiversité. Elle souhaite néanmoins partager trois interrogations sur cette stratégie.**

#### **A. Le risque d'une « stratégie de papier »**

Premièrement, l'objectif de mise « sous protection forte » de 10 % du territoire d'ici 2030 pose question, dans la mesure où les précédentes stratégies décennales, l'une marine et l'autre terrestre, n'ont permis d'atteindre que 5,57 % de protection forte sur terre et 1,52 % sur mer, **soit 1,76 % sur l'ensemble du territoire** (données du MTES).

La stratégie des aires protégées semble avant tout **quantitative**. Comme l'avait déploré la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable dans son avis budgétaire sur la mission « biodiversité », **les moyens de gestion et de contrôle des aires protégées stagnent** alors que les objectifs sont en hausse. Cela l'avait conduit à constater le risque que la stratégie nationale des aires protégées soit une

« stratégie de papier ». Ces interrogations sont partagées par les associations de protection de l'environnement (UICN, FNE) et les instances consultatives du ministère de la Transition écologique (CNB, CNPN).

Les moyens consacrés à la mise en œuvre de la stratégie ne semblent pas à la hauteur des moyens mis dans son élaboration. La qualité de la gouvernance et de la gestion de ces outils réglementaires et fonciers est un axe important de progrès de ces aires.

Pour atteindre ses objectifs ambitieux, il est probable que la stratégie se concentre sur des zones certes prioritaires au regard de la biodiversité, mais où les contrôles resteront difficiles à mettre en œuvre. Les plans d'actions triennaux qui déclinent la stratégie de façon plus concrète en sous-objectifs et décrivent la façon par laquelle le ministère de la transition écologique entend atteindre sa cible, sur terre et sur mer, tendent à confirmer cette crainte. La plus-value de ces nouveaux classements en aires protégées est donc à établir.

## EN MER

L'ensemble des aires marines protégées figurant à l'article L.334-1 du code de l'environnement :

- Parcs nationaux ayant une partie maritime
- Réserves naturelles ayant une partie maritime et, le cas échéant, les périmètres de protection de ces réserves qui disposent d'un plan de gestion validé par le ministère en charge de l'environnement après avis du Conseil national de protection de la nature - CNPN
- Arrêtés de protection des biotopes, des habitats naturels et des sites d'intérêt géologique ayant une partie maritime
- Parcs naturels marins
- Sites Natura 2000 ayant une partie maritime
- Parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.
- Zones de conservation halieutiques
- Parties maritimes des parcs naturels régionaux
- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime
- Aires marines protégées créées en application des réglementations de la Polynésie française, du gouvernement et des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna
- Aires marines ou ayant une partie marine délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux auxquels la France est partie

## A TERRE

Sont considérés comme des aires protégées :

- Parcs nationaux (zones de cœur et aire d'adhésion)
- Réserves naturelles
- Réserves biologiques
- Arrêtés de protection préfectoraux (biotopes, habitats naturels, et géotopes)
- Réserves nationales de chasse et de faune sauvage
- Sites du conservatoire du littoral
- Sites du conservatoire des espaces naturels (sites acquis et gérés)
- Parcs naturels régionaux
- Sites Natura 2000
- Sites RAMSAR (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)
- Biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)
- Réserves de biosphère (au titre des zones délimitées par la France en application des instruments régionaux ou internationaux)

Potentiels nouveaux outils à intégrer après analyse, voire au cas par cas, lors du premier plan d'action :

- Périmètres de protection des réserves naturelles nationales après présentation en CNPN
- Espaces naturels sensibles (sous réserve de critères à définir – lors du premier plan d'action)
- Sites acquis par les agences de l'eau (sous réserve de critères à définir – lors du premier plan d'action)
- Sites classés ((sous réserve de critères à définir – lors du premier plan d'action)
- Aires protégées créées en application des réglementations de la Polynésie française, du gouvernement et des provinces de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna (sous réserve de critères à définir – lors du premier plan d'action) après présentation en CNPN

### B. Le risque d'une « mise sous cloche » de certains territoires

Si la protection des espaces naturels est par de nombreux aspects une opportunité économique pour les territoires concernés (développement du tourisme responsable, valorisation de services écosystémiques), il convient de ne pas négliger **le risque d'une « mise sous cloche » de certains territoires, au premier titre la ruralité, l'outre-mer, la montagne ou encore la forêt**. En effet, le plan d'actions 2021-2023 prévoit de se concentrer sur ces territoires, ce qui est logique puisqu'ils concentrent une grande part de la biodiversité.

Les espaces naturels, dont la montagne, ou la forêt qui représente 31 % du territoire métropolitain, jouent un rôle d'équilibre territorial, avec de nombreux emplois ruraux à la clé. Il ne faudrait pas qu'une forme de « *mise sous cloche* » de ces espaces freine le développement d'activités bien souvent conciliables avec la protection de ces espaces, comme le pastoralisme ou une exploitation raisonnable des ressources forestières.

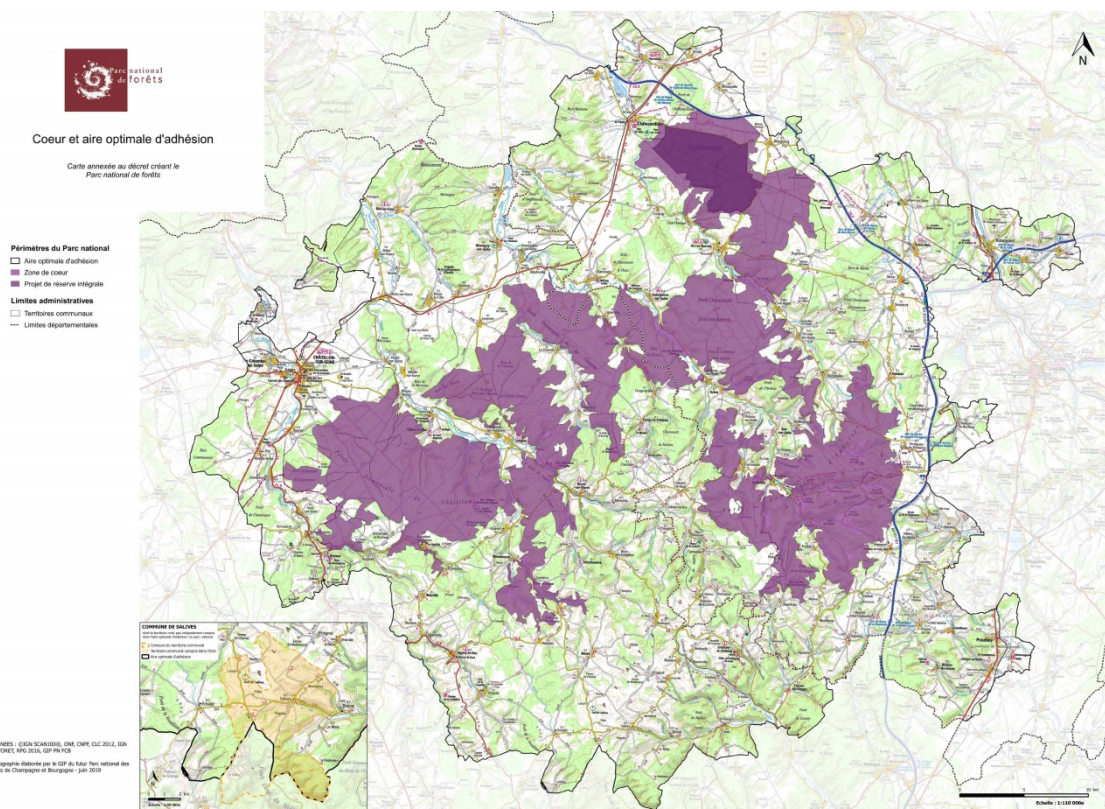
La stratégie publiée en janvier 2021 s'appuie sur la définition suivante de la protection forte : « *Espace naturel dans lequel les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques de cet espace sont **supprimées ou significativement limitées, et de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle*** »



*effectif des activités concernée.* » Les experts conviennent que cette définition est sujette à interprétation voire floue, s'agissant notamment des implications concrètes d'une « limitation significative » des pressions liées aux activités humaines.

L'article 56 du projet de loi ne reprend pas cette définition, mais renvoie la définition de la « protection forte » à un décret. Les échanges avec le ministère de la transition écologique et avec la DG Environnement de la Commission européenne ont permis de mesurer **la différence entre la « protection forte » à la française et la « protection stricte » de l'Union européenne**, qui s'apparente en fait à la recherche de « pleine naturalité » ou de « libre évolution ».

Pour prendre l'exemple du parc national des forêts (PNF) créé en 2019 en Champagne et Bourgogne, l'aire optimale d'adhésion (aire protégée) correspond à l'ensemble du PNF, la zone de cœur (protection forte) aux zones violettes et la réserve intégrale (protection stricte) à la zone plus foncée. L'exploitation forestière reste possible en zone de cœur mais ne sera plus en réserve intégrale.



La rapporteure privilégie la « protection forte » et sera attentive à la définition qui lui sera donnée par décret. Elle est favorable à une association encore plus étroite des collectivités territoriales à la politique des aires protégées. À ce titre, elle salue l'effort de valorisation des espaces naturels sensibles (ENS) des départements, aujourd'hui non comptabilisés comme aires protégées, dans le premier plan d'actions de la stratégie.

### C. Le risque d'effets de bords

La rapporteure croit que la protection effective des espaces naturels suppose **une gestion active par l'homme**, au risque sinon de livrer la nature à elle-même.

En effet, **compte tenu de la rapidité du dérèglement climatique**, le risque d'effets contre-productifs d'une mise sous protection forte ne doit pas être sous-estimé.

La libre évolution - qui est une modalité possible de la protection forte - peut **accroître les risques naturels et biotiques** à cause du défaut d'entretien des espaces concernés.

Ainsi, pour les forêts, le risque incendie résultant d'un moindre débroussaillage ou le déséquilibre sylvo-cynégétique résultant de la constitution de réserves pour les cervidés et les sangliers, peut conduire accroître les risques de dégradations voire de destructions des écosystèmes forestiers.

C'est pourquoi il est essentiel d'évaluer l'impact de la mise sous protection forte sur la résilience des écosystèmes face aux effets du dérèglement climatique. Tous les autres modes, réglementaires ou fonciers, de gestion des aires protégées, font l'objet d'évaluations et la protection forte ne doit pas y faire exception.

C'est d'autant plus important que le seuil de 10 % de protection forte, choisi à des fins de communication, ne correspond à aucun critère scientifique établi.

### D. Les propositions de la rapporteure ont été adoptées par la commission des affaires économiques

S'il n'est pas envisageable de donner dans la loi une définition de la protection forte, celle-ci devant encore faire l'objet de travaux d'experts et de consultations des nombreuses parties prenantes, la rapporteure propose d'encadrer la stratégie, non pour en réduire l'ambition mais pour en assurer l'acceptabilité et l'effectivité.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission des affaires économiques a proposé d'adopter l'article 56 modifié par les quatre amendements suivants :

- l'amendement rédactionnel COM-1632, identique à un amendement de M. Pascal Martin, rapporteur de la commission aménagement du territoire et développement durable, **associe explicitement les collectivités territoriales et leurs groupements à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie**, tout en maintenant ouverte la liste des autres parties prenantes associées ;

- l'amendement COM-1635 étend l'encouragement de l'État aux méthodes et projets éligibles au **label « Bas carbone »** à l'ensemble des aires protégées, et plus seulement aux aires marines protégées (comme le prévoyait le texte issu de l'Assemblée nationale) ; le label « Bas carbone » est un outil intéressant pour améliorer la **dimension qualitative** des aires protégées, puisqu'il rétribue les progrès en matière de bilan carbone, dans une logique d'« additionnalité » ;

- l'amendement COM-1633 crante dans la loi le principe de la **compatibilité de la protection forte « à la française » avec les activités humaines respectueuses de l'environnement**, par opposition à la protection stricte promue par l'Union européenne, qui tend à la libre évolution ou à la renaturation des espaces ;

- l'amendement COM-1634 rectifié institue **une évaluation avant chaque nouveau classement sous protection, de l'impact de ce classement au regard des risques naturels et biotiques et de la vulnérabilité des écosystèmes au dérèglement climatique.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**



*Article 56 bis A (avis)*

**Exemption pour le Conservatoire du littoral  
et les Conservatoires d'espaces naturels  
au droit de préférence des propriétaires forestiers riverains**

**Cet article vise à créer, au profit du Conservatoire du littoral et des Conservatoires d'espaces naturels, une dérogation permettant d'échapper au droit de préférence qui donne normalement une priorité aux propriétaires forestiers riverains en cas de mise en vente d'une parcelle boisée contiguë inférieure à 4 ha.**

**À l'initiative de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, en accord avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission des affaires économiques a proposé d'inscrire les acquisitions des Conservatoires d'espaces naturels (CEN) dans le cadre d'une stratégie et d'un périmètre d'intervention, comme cela existe aujourd'hui pour le Conservatoire du littoral.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Une nouvelle exemption à un droit de préférence qui souffre pourtant à ce jour de peu d'exceptions, et qui reste justifié par la nécessité de favoriser le regroupement des petites parcelles forestières**

Représentant 75 % de la surface forestière française, la forêt privée se caractérise par un fort morcellement : 3,5 millions de propriétaires se répartissent 12,6 millions d'hectares, soit des parcelles d'une taille moyenne de 3,6 ha, l'équivalent de 5 terrains de football. Bon nombre de propriétaires forestiers ignorent même qu'ils détiennent des parcelles (problématique foncière des « biens vacants sans maître ») et le cadastre n'est pas mis à jour par l'administration fiscale en raison des faibles enjeux financiers.

**Ce morcellement excessif ne permet pas la gestion durable de la forêt privée, ni l'optimisation de son rôle de puits de carbone ou le renforcement de sa résilience par la gestion active de l'homme.**

Depuis 2010, un droit de préférence bénéficie aux propriétaires forestiers lorsqu'une petite propriété forestière (de moins de 4 ha) contiguë est mise en vente (article L. 331-21). Il s'agit de l'un des principaux outils au service du regroupement des petites parcelles forestières privées, un objectif central du code forestier.

À ce jour, l'article L. 331-21 du code forestier prévoit neuf exemptions au droit de préférence forestier, notamment pour les

conjointes et parents, pour les co-indivisaires, les nus-propriétaires en cas d'usufruit, des personnes dont on peut en effet comprendre qu'elles soient prioritaires par rapport aux voisins.

**L'article 56 bis A introduit une nouvelle exemption, au profit du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), un établissement public, et des Conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN), des associations.** L'article L. 331-19 sur le droit de préférence forestier figure dans le chapitre I<sup>er</sup> (« Regroupement de la propriété ») du titre III (« Regroupement de la propriété et de la gestion forestière ») du code forestier. Force est de constater que l'article 56 bis A ne s'inscrit pas directement dans la recherche de cet objectif.

Cette mesure faisait partie avec six autres de propositions travaillées avec la Fédération des conservatoires d'espaces naturels, dont deux ont finalement été adoptées (articles 56 bis A et 57 bis A).

Des amendements identiques n° 2658 et 3567 du groupe MoDem avaient été discutés dès l'examen du texte en commission, mais avaient reçu des avis défavorables du rapporteur et du Gouvernement, celui-ci invitant néanmoins les auteurs à les retravailler en vue de la séance.

Identique à ces deux amendements, l'amendement n° 5065 déposé en séance publique a cette fois reçu un avis favorable du rapporteur M. Lionel Causse (LREM - Landes), mais un simple avis de sagesse de la ministre déléguée chargée de la biodiversité. En effet, selon celle-ci, **une approche au cas par cas serait préférable, afin de ne pas entrer en contradiction systématique avec l'objectif de remembrement des parcelles boisées au profit des propriétaires privés.**

**II. La position de la commission - La rapporteure entend encadrer cette exemption en prévoyant que les acquisitions foncières des Conservatoires d'espaces naturels (CEN) respectent une stratégie et un périmètre d'intervention prédéfinis**

Aujourd'hui, le Conservatoire du littoral et les Conservatoires d'espaces naturels (CEN) peuvent, comme tout propriétaire forestier riverain, bénéficier de ce droit de préférence (article L. 331-19). L'exemption introduite par l'article a donc uniquement pour effet de **permettre aux Conservatoires d'acquérir des parcelles forestières dont elles ne seraient pas riveraines.**

**Le périmètre des acquisitions de parcelles forestières serait potentiellement extrêmement large.** En effet, le réseau des Conservatoires d'espaces naturels intervient à ce jour dans 1 commune sur 8 et gère 180 000 hectares. Le Conservatoire du littoral acquiert lui chaque année environ 3 000 hectares de nouveaux espaces.

Toutefois, il faut noter que les acquisitions du Conservatoire littoral s'inscrivent nécessairement dans le cadre de sa « stratégie d'intervention » 2015-2050, et restent circonscrites à un « périmètre d'intervention » décidé par son conseil d'administration (après avis des communes concernées et du Conseil de rivages), d'une surface totale de 360 000 hectares à ce jour.

En revanche, les Conservatoires d'espaces naturels (CEN) ne disposent ni d'une telle stratégie d'intervention, ni d'un tel périmètre autorisé. Or, cette exemption au droit de préférence profiterait davantage aux CEN qu'au Conservatoire du littoral, qui demeure plus spécialisé.

Dans un esprit de compromis, la rapporteure a accepté la proposition émanant de l'Assemblée nationale, tout l'encadrant pour éviter qu'elle ne conduise paradoxalement à un morcellement accru de la forêt.

**Elle a ainsi déposé un amendement COM-1636, adopté par la commission, qui donne un cadre aux acquisitions foncières des Conservatoires d'espaces naturels, sur le modèle de la stratégie d'intervention et du périmètre autorisé qui existent aujourd'hui pour le Conservatoire du littoral.**

**Cette solution a fait l'objet d'un accord avec le rapporteur de la commission aménagement du territoire et développement, M. Pascal Martin, qui a déposé un amendement identique.**

**En effet, le plan d'actions 2021-2023 de la stratégie nationale des aires protégées, publié en janvier 2021, entend, en complément du développement du réseau d'aires protégées, « accompagner les usages compatibles avec les objectifs de conservation des aires protégées ». À ce titre, le plan d'actions préconise d'« inciter au regroupement de la gestion des propriétés forestières privées afin d'atteindre des unités de gestion de taille suffisante permettant une plus grande prise en compte de la biodiversité forestière (ex : îlots de vieux bois, îlots de sénescence, diversité des essences) et de dégager un revenu suffisant pour la financer ».**

Il s'agit d'une marque de confiance dans la capacité de la forêt privée à coordonner l'ensemble de ses acteurs pour aller vers plus de regroupement des parcelles et donc une gestion plus durable et multifonctionnelle. La disposition en faveur du Conservatoire du littoral et des Conservatoires d'espaces naturels ne doit pas enrayer cette dynamique.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 56 bis (avis)*

**Régulation par le maire ou le préfet de l'accès  
aux espaces naturels « hyperfréquentés »**

Cet article vise à étendre le pouvoir de police du maire et du préfet pour réguler l'accès aux espaces naturels, si une fréquentation touristique excessive entraîne des pressions écologiques trop fortes.

Elle reprend partiellement le contenu de la proposition de loi portant diverses mesures tendant à réguler l'« hyperfréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux, de l'ancien sénateur Jérôme Bignon (LIRT - Somme), adoptée le 21 novembre 2019.

Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.

**I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - La régulation d'une « hyper-fréquentation » touristique source de pressions écologiques pouvant dégrader l'état de certains espaces naturels**

A. Le dispositif envisagé

Cet article a été adopté au stade de la commission à l'Assemblée nationale (amendement n° 5333), à l'initiative du rapporteur de la commission spéciale, M. Lionel Causse, avec avis favorable de la ministre déléguée chargée de la biodiversité.

Il reprend partiellement le contenu d'une proposition de loi de l'ancien sénateur M. Jérôme Bignon (LI-RT - Somme), membre de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, adoptée au Sénat en novembre 2019, portant diverses mesures tendant à réguler l'« hyperfréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux.

La proposition de loi précitée avait préféré une extension de la police spéciale de la circulation du maire, à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, à une extension des pouvoirs généraux de police du maire, qui aurait pu exposer les maires à des recours pour carence d'action.

L'article 56 *bis* du projet de loi Climat-Résilience s'insère lui dans le code de l'environnement, et remplace l'article L. 363-1 qui interdisait les déposes de passagers à des fins de loisirs par aéronefs dans les zones de montagne.

On peut relever, enfin, que la disposition est reprise sous une forme légèrement différente à l'article 14 du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« 4 D ») : l'article compléterait cette fois l'article L. 360-1 du code de l'environnement.

S'agissant de l'accès des animaux, en séance publique, un amendement n° 3107 du rapporteur M. Lionel Causse qui a recueilli un avis favorable du Gouvernement, a restreint le champ d'application de ce nouveau pouvoir de police aux seuls « animaux domestiques », une restriction à l'ensemble de l'accès à « tous les animaux » étant juridiquement plus fragile.

### B. Ses justifications

Le Mont-Blanc, la baie de Somme et la baie du Mont-Saint-Michel, la dune du Pilat ou encore les gorges du Verdon sont autant de sites emblématiques qui ont permis d'identifier la problématique de l'« hyperfréquentation ». S'y observe en effet une forme de « saturation » ou de « dépassement des capacités d'accueil », qui se traduit par une détérioration des sites concernés. Ce sont ces sites qui sont spécialement visés par cet article.

Les sites patrimoniaux remplissent plusieurs fonctions : ce sont d'abord des lieux récréatifs en raison de leurs aménités, mais ce sont aussi des écosystèmes, réserves de faune, de flore ou ayant des particularités géologiques. Or, bien souvent, ce sont précisément les caractéristiques écologiques, esthétiques ou paysagères de ces sites qui en font l'intérêt pour les visiteurs. Il revient à ce titre aux pouvoirs publics de concilier les différentes fonctions de ces sites. **C'est non seulement nécessaire, à court terme, pour la protection de ces sites, mais c'est aussi indispensable, à long terme, pour le maintien de leur intérêt touristique et donc de l'attractivité du territoire attenant.**

Il existe à ce jour de nombreuses polices spéciales de l'environnement, mais qui n'ont pas été conçues pour réguler l'accès aux espaces naturels et culturels et qui, de ce fait, ne peuvent toujours être mobilisées pour la problématique spécifique de l'hyperfréquentation.

Le dispositif entend donner la possibilité au maire, ou au préfet après avis des communes concernées, de réguler par arrêté motivé l'accès par voie terrestre ou maritime à certains sites afin de protéger et de mettre en valeur ces espaces protégés.

## **II. La position de la commission - Un dispositif d'initiative sénatoriale utile, de nature à favoriser un tourisme plus durable**

Selon le Conseil national de la protection de la nature (CNPN), *« dans la grande majorité des cas, les espaces protégés restent ouverts au public »*

*moyennant des mesures pour restreindre son impact sur la biodiversité* ». Les premiers leviers d'action résident donc dans la responsabilisation des usagers de ces espaces protégés et dans les aménagements effectués par les gestionnaires (sentiers balisés...).

La rapporteure estime que ces nouvelles dispositions complètent utilement la gamme des outils à disposition des élus locaux pour assurer la préservation du bon état des espaces naturels et culturels patrimoniaux. La police administrative lui semble être l'outil approprié, dans la mesure où la notion d'« hyperfréquentation » se prête à une appréciation circonstanciée et nécessité des réponses proportionnées.

Elle juge positive l'attribution d'une nouvelle compétence au maire ou, dans le cas où plusieurs communes seraient concernées, au préfet après avis de ces communes. Elle constate l'effort d'articulation de la mesure avec les différents outils réglementaires aujourd'hui à disposition des gestionnaires d'aires protégées - qui, selon le type d'aires, peuvent être aussi bien d'autres échelons de collectivités territoriales que des syndicats de gestion, des établissements publics voire les services de l'État. Dans certains cas, comme pour les sites classés, la police de l'accès est inexistante à ce jour ; c'est précisément ce qui fait l'intérêt de la mesure.

La rapporteure se satisfait de l'exception prévue pour « *l'exécution d'une mission opérationnelle de secours, de sécurité civile, de police, de douanes ou de la défense nationale* » et souhaite souligner à cet égard que le Conservatoire du littoral mène une réflexion sur la conciliation des opérations de secours avec la préservation des sites.

La commission des affaires économiques n'a pas proposé de modifications à cet article, laissant la commission aménagement du territoire et développement durable, au sein de laquelle avait émergé la proposition de loi, rétablir si elle le souhaite sa version du texte.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

*Article 56 ter (avis)*

**Prorogation de 12 mois du classement des tous les parcs naturels régionaux arrivant à échéance avant le 31 décembre 2024**

Cet article vise à prolonger d'un an le classement des parcs naturels régionaux (PNR) dont le décret de classement arrive à échéance avant fin 2024. En effet, en raison de la crise sanitaire, toutes les consultations obligatoires préalables au renouvellement d'un décret de classement en PNR n'ont pu être menées à bien dans le temps imparti.

La rapporteure Anne-Catherine Loisier est favorable à l'extension jusqu'en 2024 votée par l'Assemblée nationale, mais n'est pas favorable à une extension jusqu'en 2025, qui diluerait les consultations.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.

**I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Un aménagement bienvenu, pour tenir compte des circonstances exceptionnelles liées à la crise sanitaire**

Lors des auditions préparatoires à l'examen du projet de loi « Climat et résilience », l'attention des rapporteurs de la commission spéciale de l'Assemblée nationale a été attirée sur les difficultés rencontrées par les syndicats de PNR pour mener les concertations préalables au décret de classement.

Ainsi, à l'initiative du Gouvernement (amendement n° 5489), avec un avis favorable du rapporteur, la commission spéciale a dans un premier temps **prorogé de six mois les décrets de classement des PNR arrivant à échéance d'ici 2022.**

Cette extension n'apportant de solution que pour deux syndicats de gestion de PNR, un amendement n° 653 du député M. Martial Saddier (LR - Haute-Savoie) et de nombreux amendements identiques ont **étendu à nouveau le décret de classement : dès lors, la prolongation n'est plus de six mois mais d'un an, non seulement pour les décrets arrivant à échéance avant 2022, mais pour tous ceux se terminant avant 2024.** Le Gouvernement et la commission ont donné un avis favorable à cette nouvelle extension, qui concerne désormais **dix-sept parcs naturels régionaux.**

**II. La position de la commission - Ces circonstances particulières ne doivent pas toutefois servir de prétexte à une dilution de la période de consultations**

La rapporteure est pleinement favorable à l'adaptation de la procédure au contexte particulier des derniers mois, qui a retardé les consultations prévues à l'article L. 333-1 du code de l'environnement.

En effet, le classement en parc naturel régional, *via* l'adoption de la charte du parc sous forme d'un décret, est une procédure lourde, qui demande du temps. Dans la mesure où ce classement vaut ensuite pour quinze ans, il ne peut être décidé qu'après avoir mené à bien toutes les consultations prévues, faute de quoi le décret serait fragilisé en raison d'une inadéquation aux réalités du terrain.

**En revanche, la rapporteure n'est pas favorable à une extension supplémentaire des délais de classement en PNR, de dix-huit ou vingt-quatre mois pour tous les PNR arrivant à échéance avant 2025.** En effet, la rapporteure ne souscrit pas à l'argument selon lequel les changements d'exécutifs régionaux résultant des élections de juin 2021 justifieraient de nouveaux reports. Elle souhaite alerter sur le risque de dilution voire d'enlisement des consultations qui pourraient avoir des effets contre-productifs et dégrader *in fine* la qualité des chartes de PNR.

En outre, les décrets actuels de classement de PNR datant du début des années 2000, **prolonger indéfiniment le délai pour les renouveler exposerait les acteurs de terrain à une inadéquation croissante entre les textes et la réalité écologique et économique du terrain**, qui a pu beaucoup évoluer en quinze ans et continue d'évoluer malgré la crise sanitaire.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**



*Article 57 (non modifié) (avis)*

**Rétablissement d'un droit de préemption des départements  
dans les « périmètres sensibles »  
antérieurs aux espaces naturels sensibles (ENS)**

Cet article vise à rétablir au profit des départements ou du Conservatoire du littoral le droit de préemption dont ils bénéficiaient à l'intérieur des zones sensibles antérieures à la création des espaces naturels sensibles (ENS).

Cette possibilité avait été supprimée à cause d'une erreur de codification en 2015. L'article procède à la validation législative des acquisitions foncières intervenues dans ce cadre depuis 2016, afin de les sécuriser juridiquement.

Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.

**I. Le dispositif envisagé – Rétablir le droit de préemption dans les périmètres sensibles et sécuriser les opérations intervenues dans ce cadre depuis 2016 : une correction nécessaire pour la politique départementale en faveur des espaces naturels sensibles (ENS)**

L'article 57 du projet de loi entend rétablir le droit de préemption des départements ou, par substitution, du Conservatoire du littoral, des communes ou des associations délégataires, dans les périmètres sensibles définis par le préfet antérieurement à la politique de protection des espaces naturels sensibles (ENS).

La politique de protection des ENS a été instituée par la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme. Elle a été confiée aux départements par la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

Avant l'institution des ENS, un décret de 1959 permettait aux préfets de définir des « **périmètres sensibles** » au sein desquels des préemptions pouvaient avoir lieu pour prévenir une urbanisation trop rapide du littoral.

À cause d'une **erreur de codification** (ordonnance du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre premier du code de l'urbanisme), le droit de préemption au titre de la protection des ENS dans ces « périmètres sensibles » a été abrogé.

Or, ces derniers représentent, par exemple, **1/3 du périmètre d'intervention du Conservatoire du littoral**. Dans les régions où la pression

foncière est importante, comme dans l'Hérault, des promoteurs se sont engouffrés dans la brèche, ce qui constitue un facteur d'insécurité juridique pour les départements et leurs délégataires, ouvrant plusieurs procédures contentieuses pour un montant total de plus d'un million d'euros.

**L'article 57 entend rétablir la possibilité de préemptions dans les périmètres sensibles. Il procède dans le même temps à la validation législative des opérations qui se sont déroulées dans les périmètres sensibles depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance le 1<sup>er</sup> janvier 2016.**

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - quelques ajustements légistiques sans portée pratique**

Deux amendements rédactionnels purement légistiques n° 5148 et 5164, du rapporteur M. Lionel Causse (LREM - Landes), ont été adoptés par la commission spéciale. Un amendement n° 1981 du rapporteur, lui aussi purement légistique, a été adopté en séance publique. Aucun de ces amendements n'a de portée pratique.

## **III. La position de la commission - Une adoption sans modification pour sécuriser les acquisitions foncières au titre de la préservation des espaces naturels sensibles (ENS)**

Les acteurs de la politique des espaces naturels sensibles, notamment l'Association des départements de France (ADF) et le Conservatoire du littoral, se sont unanimement déclarés très attachés au vote de cette disposition sans modification, pour leur apporter plus de sécurité juridique.

**La rapporteure soutient cette disposition consensuelle, qui s'inscrit dans le cadre de la non moins consensuelle politique de protection des espaces naturels sensibles des départements.**

S'agissant, enfin, de l'acceptabilité juridique de la validation, le Conseil d'État a dans son avis estimé que « *la lutte pour la protection de la biodiversité constitue un motif impérieux d'intérêt général* ». Or, la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les validations législatives, dont l'exigence s'est renforcée depuis une première décision de 1980, retient le critère du « *motif impérieux d'intérêt général* » pour (décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014). Il est à noter toutefois qu'une telle validation législative ne revient pas sur les jugements déjà rendus, s'ils ont force de chose jugée.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

*Article 57 bis A (supprimé) (délégué)*

**Exonération du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural des donations au profit d'une personne morale reconnue d'utilité publique**

Cet article vise à exempter du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) les donations de biens immobiliers à vocation agricole et de biens mobiliers qui leur sont attachés ou de terrains nus à vocation agricole au profit d'une personne morale reconnue d'utilité publique dont l'objet principal est la protection de l'environnement et de la biodiversité.

Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, compte tenu des effets de bord induits par la rédaction de l'article, créant une brèche dans le droit de préemption des Safer, la commission a adopté des amendements de suppression de l'article 57 bis A, tout en proposant une solution opérationnelle et non législative pour lever toutes difficultés posées par quelques cas particuliers d'ores et déjà identifiés.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer l'article.

**I. La situation actuelle - le droit de préemption des Safer a une visée relativement large afin de préserver la vocation agricole de biens immobiliers, mobiliers et des terrains nus**

Le chapitre III du titre IV du livre I<sup>er</sup> du code rural et de la pêche maritime institue un droit de préemption au profit des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) en cas « *d'aliénation à titre onéreux de biens immobiliers à vocation agricole et de biens mobiliers qui leur sont attachés ou de terrains nus à vocation agricole* », dans des conditions déterminées dans les articles L. 143-1 et suivants, l'article L. 143-4 prévoyant des exceptions pour certaines aliénations à titre onéreux.

L'article L. 143-16 du code rural et de la pêche maritime soumet également à ce droit de préemption des Safer les biens, droits réels et droits sociaux, lorsqu'ils font l'objet d'une cession entre vifs à titre gratuit.

Toutefois, le même article prévoit une série de dérogations pour certaines cessions entre vifs à titre gratuit, notamment celles :

- entre ascendants et descendants ;
- entre collatéraux jusqu'au sixième degré ;
- entre époux ou partenaires de pacte civil de solidarité ;

- entre une personne et les descendants de son conjoint ou de son partenaire de pacte civil de solidarité, ou entre ces descendants.

À l'exception des dispositions applicables en temps normal en cas d'adjudication (aux articles L. 143-11 et 12), le chapitre régentant le droit de préemption est donc applicable aux donations, qui sont notifiées aux Safer.

Toutefois, le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural ne peut être mis en œuvre que pour des motifs qui se rattachent principalement à leur mission de favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles, ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations.

**II. Le dispositif envisagé - L'article vise à exempter du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural les donations de biens immobiliers à vocation agricole et de biens mobiliers qui leur sont attachés ou de terrains nus à vocation agricole au profit d'une personne morale reconnue d'utilité publique dont l'objet principal est la protection de l'environnement et de la biodiversité.**

L'article 57 *bis* A, inséré à l'initiative de trois amendements identiques en séance publique, ajoute une exclusion du champ d'application du droit de préemption des Safer aux cessions entre vifs à titre gratuit réalisées au profit d'une personne morale reconnue d'utilité publique dont l'objet principal est la protection de l'environnement et de la biodiversité.

L'exposé des motifs de l'amendement précise que le dispositif entend « *encourager la philanthropie foncière pour participer à l'atteinte des objectifs fixés par la stratégie nationale des aires protégées* ».

**III. La position de la commission - Un article créant une brèche générale dans le droit de préemption des Safer pour résoudre quelques cas particuliers, dont les difficultés pourraient être levées autrement**

L'article ainsi proposé entend modifier une disposition législative générale pour résoudre quelques cas marginaux. En effet, d'après les données transmises à la rapporteure, il y aurait environ 7 donations par an à des fondations et moins de cinquante pour des personnes morales d'utilité publique. Non seulement le nombre de cas semble très peu élevé mais il convient de rappeler que disposer de la faculté de préempter ne présage pas de son usage ou d'un éventuel blocage de l'opération par la Safer. Dès lors, prévoir une exemption générale pour quelques cas isolés sur les territoires ne semble pas approprié.

Bien entendu, l'existence même de ce droit de préemption sur ces opérations est de nature à faire renoncer certains donateurs à ce type de

projet avant même la notification à la Safer, de peur de l'exercice de ce droit, d'autant qu'il est de nature à rallonger la durée du processus par construction. Mais il apparaît justement essentiel de maintenir un dispositif de contrôles général sur ces opérations afin de ne pas réduire la surface agricole utile en France, ces donations étant de nature à sortir de la surface productive, au détriment du renouvellement des générations et de la souveraineté alimentaire de notre modèle.

Lors de ses auditions, la rapporteure a constaté que la difficulté évoquée par les acteurs semble être très circonstanciée : les conservatoires des espaces naturels, qui disposent déjà d'un fonds de dotation des Conservatoires d'espaces naturels depuis 2011 afin de recevoir des dons et legs, pourraient faire évoluer ces fonds en fondation. Dès lors, le portage des terrains actuels jusqu'à la fondation pourrait, en l'état du droit, être soumis au droit de préemption des Safer, sauf à modifier le cadre légal pour en exclure explicitement du champ du droit de préemption les donations aux personnes morales reconnue d'utilité publique dont l'objet principal est la protection de l'environnement et de la biodiversité, ce qui serait le cas de la fondation ainsi créée.

Ce cas particulier pourrait être résolu par un *gentleman agreement* entre la Fnsafer et les conservatoires d'espace naturels, les Fnsafer recommandant aux Safer de ne pas préempter ces opérations ciblées, le Gouvernement s'assurant du respect de cet engagement en plaçant ces opérations sous le contrôle strict de ses commissaires au sein des Safer. Ils pourraient ainsi s'opposer à toute préemption répondant à ces critères.

En tout état de cause, la commission estime que cette difficulté conjoncturelle ne nécessite pas une modification structurelle du cadre législatif qui pourrait induire des effets de bord.

C'est pourquoi elle a adopté 7 amendements identiques (COM-491 de Franck Menonville, COM-733 de Florence Lassarade, COM-1270 de Daniel Laurent, COM-1537 de Christian Redon-Sarrazy, COM-1664 de Catherine Morin-Desailly, COM-1121 de Laurent Duplomb), dont l'amendement COM-284 de sa rapporteure, proposant la suppression de l'article.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer l'article.**

*Article 57 bis (avis)*

**Droit de visite des biens au profit du titulaire  
du droit de préemption dans le cadre des ENS**

**Cet article vise à octroyer aux départements, au Conservatoire du littoral ou aux autres titulaires du droit de préemption un droit de visite préalable à une éventuelle préemption dans le cadre de la politique de protection des ENS.**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

**I. Le texte adapté par l'Assemblée nationale - Un outil jugé utile par les principaux intéressés.**

L'amendement n° 3563 du député M. Jimmy Pahun (MoDem - Morbihan), qui a recueilli un avis favorable de la commission et du Gouvernement, a été adopté par la commission spéciale, créant ainsi cet article 57 *bis*.

Deux sous-amendements n° 5474 et 5475 du député M. Paul Christophe (Agir Ensemble - Nord) ont été rejetés. Le premier visait à limiter le droit de visite aux seuls bien bâtis ; le second entendait réduire le délai de suspension de la décision de préemption à deux semaines, au lieu d'un mois aujourd'hui.

L'article 57 *bis* permettrait au titulaire du droit de préemption dans le cadre de la politique de protection des espaces naturels sensibles, de demander à visiter le bien en amont de la préemption (ajout à l'article L. 215-14 du code de l'urbanisme).

**Cette disposition est demandée par les acquéreurs, qu'il s'agisse du département directement, ou indirectement *via* le Conservatoire du littoral, des communes ou des associations.** Elle leur permettrait en effet d'évaluer les travaux éventuellement nécessaires à la restauration d'un bien ou à la mise en conformité au regard des obligations s'appliquant à tout propriétaire.

Ce serait par exemple utile avant d'envisager l'acquisition d'anciennes décharges ou de terrains littoraux qui, connaissant un phénomène de cabanisation, devront subir des travaux de désamiantage, ou qui sont concernés par le recul du trait de côte.

En l'état actuel du droit, le propriétaire du bien mis en vente - c'est-à-dire du bien faisant l'objet d'une « déclaration d'intention

d'aliéner » - peut refuser au nom du droit de propriété une visite au titulaire d'un droit de préemption pourtant, lui, obligatoire s'il est activé par son titulaire.

Ce refus est source de difficultés pour les gestionnaires des espaces naturels sensibles, cause parfois de mauvaises surprises et donc des dépenses supplémentaires obligatoires pour l'acquéreur.

## **II. La position de la commission - Une disposition logique, sur laquelle il ne convient pas de revenir**

Dans la mesure où existe un droit de préemption au titre de la politique des espaces naturels sensibles, il est cohérent d'établir un droit de visite préalable à l'acquisition d'un bien. Il semble en effet justifié que de potentiels acquéreurs puissent avoir une connaissance aussi précise que possible du bien mis en vente. Dans le cas des espaces naturels sensibles, c'est d'autant plus nécessaire que des coûts élevés peuvent résulter d'éventuels travaux de remise en état ou de sécurisation des sites, en vue de l'ouverture au public.

La rapporteure observe que cette mesure, sans contrevenir au droit constitutionnellement garanti de propriété, est de nature à contribuer au bon usage des deniers publics et à rendre plus cohérente la politique des espaces naturels sensibles mise en œuvre par les départements.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

Article 57 ter (avis)

**Interdiction de la désaffectation des chemins ruraux**

Cet article vise à interdire l'aliénation des chemins ruraux qui sont utilisés par le public. Il prévoit en outre la possibilité de procéder à un échange de parcelles pour modifier le tracé ou l'emprise d'un chemin rural. Enfin, il permet aux communes de déléguer à une association l'entretien de ces chemins ruraux.

À l'initiative de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté un amendement pour mentionner plus explicitement la protection de la biodiversité comme condition d'un échange de parcelles.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. Le texte adopté par l'Assemblée – Une disposition adoptée en réaction à une décision de justice, qui vise à sanctuariser le réseau des chemins ruraux.**

Les chemins ruraux sont « *les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales* » et se distinguant de celles-ci par leur appartenance au domaine privé de la commune (article L. 161-1 du code rural et de la pêche maritime). Ils constituent un maillage essentiel de notre territoire, tant pour l'économie rurale que pour la protection de la biodiversité.

**L'article 57 ter, adopté en commission, vise à interdire explicitement aux conseils municipaux la désaffectation de chemins ruraux qui sont utilisés par le public.** En effet, l'article L. 161-10 du code rural et de la pêche maritime ne permet au conseil municipal de céder un chemin rural, après enquête, que dans le cas où il « *cesse d'être affecté à l'usage du public* ».

Toutefois, par une décision n° 20NT01 144, la Cour administrative d'appel de Nantes a jugé que le conseil municipal est en droit « *de décider l'aliénation d'un chemin rural, alors même que ce chemin n'aurait pas cessé d'être utilisé par le public, sous réserve que soit adoptée par ce conseil municipal une délibération décidant expressément de cesser l'affectation du chemin à l'usage du public* ».

Par des amendements identiques n° 842 (groupe Agir ensemble), 5005 (M. Julien Aubert) et 2507 (quelques membres du groupe LREM), la commission spéciale a entendu préciser dans la loi, à l'article L. 161-10 du code rural et de la pêche maritime, que « *la désaffectation préalable ne peut*



*résulter que d'une cause naturelle et spontanée consécutive à un désintérêt durable du public ».*

Par ailleurs, un amendement n° 4068 de M. Jean-Pierre Cubertafon (MoDem - Dordogne), qui a reçu des avis favorables du rapporteur et du Gouvernement, ouvre la possibilité à des associations, en plus des syndicats de riverains, d'entretenir un chemin rural dans le cadre d'une délégation à titre gratuit.

## **II. La position de la commission - Préserver des marges de manœuvre pour les maires dans la gestion des chemins ruraux, tout en portant une attention accrue à la protection de la biodiversité**

La rapporteure est favorable aux démarches favorisant la protection des chemins ruraux, que ce soit par la délégation de l'entretien de chemins ruraux ou par les restrictions à leur désaffectation. **Elle partage la préoccupation de M. Pascal Martin, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de ne pas complexifier inutilement la procédure de désaffectation pour les petites communes.**

Lorsque l'affectation d'un chemin rural doit changer, la procédure d'échange de parcelles prévue par cet article est une solution pragmatique. L'Office français pour la biodiversité (OFB) a toutefois attiré l'attention de la rapporteure sur les garanties insuffisantes en matière de préservation de la biodiversité et de qualité paysagère de la procédure d'échanges de parcelles, prévue pour permettre de modifier le tracé ou l'emprise d'un chemin rural.

En effet, les haies qui bordent les chemins ruraux, dont 70 % du linéaire a disparu en 50 ans, sont des réservoirs de biodiversité fragiles, dont le déplacement n'est pas neutre d'un point de vue environnemental.

En l'état, la procédure introduite à l'article 57 *ter* prévoit seulement le respect de « *la largeur et [de] la qualité environnementale* » du chemin remplacé par le chemin créé. L'Office propose **qu'une évaluation environnementale et une enquête publique soient obligatoirement menées en cas d'échanges de parcelles.**

Si la rapporteure juge que cela rendrait la procédure peu opérationnelle en l'alourdissant excessivement, elle a néanmoins entendu préciser que l'échange de parcelles doit notamment tenir compte de la biodiversité, par un amendement COM-1638 identique à un amendement de M. Pascal Martin, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

## TITRE V

### SE NOURRIR

#### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### **Soutenir une alimentation saine et durable pour tous peu émettrice de gaz à effet de serre**

*Article 59 (délégué)*

#### **Menus végétariens**

Cet article vise à promouvoir les menus végétariens dans la restauration collective en :

- pérennisant l'obligation de proposer au moins un menu végétarien par semaine dans la restauration scolaire ;

- proposant aux collectivités territoriales volontaires d'expérimenter la mise en place d'un menu végétarien quotidien dans les services dont elles ont la charge ;

- imposant un menu végétarien quotidien dans la restauration collective de l'État au sens large.

Sur la proposition de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission a préféré une prolongation de l'expérimentation en cours d'un menu hebdomadaire en restauration scolaire, plutôt qu'une généralisation, dans la mesure où les données évaluatives de l'expérimentation actuelle sont insuffisamment exploitables compte tenu du contexte sanitaire.

La commission propose à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire d'adopter l'article ainsi modifié.

#### **I. La situation actuelle - Une expérimentation en cours prévoyant un menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire**

L'article 24 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous Egalim (dite loi Egalim) a créé l'article L. 230-5-6 du code rural et de la pêche maritime, lequel a mis en place, à titre expérimental, une obligation pour les gestionnaires, publics ou privés, des services de restauration collective scolaire de proposer, au moins une fois par semaine, un menu végétarien, ce dernier pouvant être composé de protéines animales ou végétales.

L'expérimentation s'échelonne du 1<sup>er</sup> novembre 2019 au 1<sup>er</sup> novembre 2021.

L'article L. 230-5-4 du même code, créé par le même article 24, poursuit les mêmes objectifs en prévoyant que les gestionnaires des restaurants collectifs publics servant plus de 200 couverts par jour en moyenne sur l'année sont tenus de présenter à leurs structures dirigeantes un plan pluriannuel de diversification de protéines incluant des alternatives à base de protéines végétales dans les repas qu'ils proposent.

## **II. Le dispositif envisagé - Une nouvelle expérimentation d'un menu végétarien quotidien dans les services de restauration collective des collectivités territoriales volontaires**

Le projet de loi initial prévoit de compléter l'article L. 230-5-6 du code rural et de la pêche maritime afin de prévoir une expérimentation nouvelle sur les menus végétariens, permettant à des collectivités territoriales volontaires de proposer un menu végétarien quotidien dans les services de restauration collective dont elles ont la charge.

Toutefois, cette expérimentation est conditionnée au respect « *des conditions fixées par voie réglementaire garantissant l'équilibre nutritionnel des repas servis et le respect d'exigences adaptées aux besoins des usagers, et notamment à l'âge des enfants pour la restauration scolaire* ».

Le troisième alinéa précise que l'expérimentation dure deux ans à compter de la promulgation de la loi et fait l'objet d'une évaluation, remise six mois avant son terme au Parlement, afin de mesurer notamment son impact sur le gaspillage alimentaire, sur les taux de fréquentation, sur le coût des repas et la qualité nutritionnelle des repas servis.

Le quatrième alinéa, dans une visée plus prospective, précise que cette évaluation portera également sur les modalités d'application à la restauration scolaire à menu unique.

Avant de recommander une éventuelle généralisation de cette expérimentation, l'évaluation tiendra compte :

- des avis de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail liés à la qualité nutritionnelle des repas végétariens ;

- de l'évaluation de l'expérimentation sur les menus végétariens hebdomadaires.

### III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Au stade de la commission, les députés ont :

- précisé que le bilan de l'expérimentation devait être rendu public (Célia de Lavergne, rapporteure - n° 5394, modifié par les sous-amendements n°s 7462 et 7463 de la rapporteure) ;

- proposé, en insérant un II au sein de cet article qui crée un nouvel article L. 230-5-6-1 au sein du code rural prévoyant que le Gouvernement propose, à destination des personnes morales de droit public et des entreprises privées chargées de la restauration collective publique faisant partie des collectivités territoriales volontaires, des outils d'aide à la décision, à la structuration des filières, à la formulation des marchés publics et à la formation des personnels, notamment à la préparation d'alternatives à base de protéines végétales (Yolaine de Courson - n° 3721) ;

- adopté 5 amendements rédactionnels.

En séance publique, ils ont adopté :

- **[alinéa 2 du texte transmis]** - un amendement modifiant la rédaction actuelle de l'article L. 230-5-6 du code rural et de la pêche maritime afin de prévoir la généralisation de l'expérimentation sur les menus végétariens hebdomadaires, aboutissant à ce que tous les gestionnaires de restauration collective scolaire proposent obligatoirement au moins une fois par semaine un menu végétarien pouvant être composé de protéines animales ou végétales, tout en respectant lorsqu'elles s'appliquent les règles relatives à la qualité nutritionnelle (Célia de Lavergne, n° 5394) ;

- **[alinéa 4]** - un enrichissement du contenu du bilan de l'évaluation de l'expérimentation sur son application territoriale (Sylvain Templier et plusieurs de ses collègues, n° 1924), sur l'évolution de l'approvisionnement en produits de qualité au sens de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime (Sandrine Le Feur et plusieurs de ses collègues - n° 6433) ;

- **[alinéa 4]** - un amendement prévoyant que les collectivités territoriales fassent connaître leur engagement dans l'expérimentation au préfet (Patricia Lemoine, n° 3225, modifié par le sous-amendement n° 7419 de la rapporteure) ;

- **[alinéa 6]** - au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023, l'obligation de proposer un menu végétarien quotidien dans la restauration collective de l'État proposant habituellement un choix multiple de menus (rapporteure, n° 5396, modifié par le sous-amendement n° 7465) ;

- **[alinéa 7]** - un amendement proposant l'organisation d'une concertation entre les collectivités territoriales et les préfets de région pendant l'expérimentation, notamment pour communiquer des outils d'aide à la décision (rapporteure, n° 5397) ;

- [alinéa 9] - un amendement précisant que, dans un délai d'un an après la promulgation de la loi, les opérateurs de restauration collective mettent en œuvre les moyens nécessaires au respect de l'équilibre nutritionnel et l'atteinte des objectifs, notamment par la formation des personnels, qui concernent notamment la diversification des protéines dans les menus, la lutte contre le gaspillage alimentaire, les approvisionnements durables et la substitution du plastique (Fabienne Colboc et le groupe République en marche, n° 7290).

#### **IV. La position de la commission - Ne pas généraliser une expérimentation sans disposer de données évaluatives fiables**

Il existe aujourd'hui une demande citoyenne en faveur des menus végétariens, à laquelle il convient de répondre dans un cadre précis. Surtout, si la diversification protéique de notre alimentation est importante, elle ne doit pas se faire en opposition aux alternatives carnées : au contraire, toute la réussite de cette diversification repose sur une complémentarité des modèles et sur le libre choix laissé au consommateur. C'est tout un équilibre alimentaire entre les protéines d'origine animale et les protéines d'origine végétale à trouver.

Or la rapporteure ne peut que constater que ces débats ont une portée parfois trop idéologique : à peine a-t-on mis en place une expérimentation sur les menus végétariens hebdomadaires que les débats portent, à la loi suivante, sur une généralisation aux menus végétariens quotidiens. D'ailleurs le fait de parler de menus est un révélateur : il pourrait être plus pertinent de parler de « plats végétariens », ce qui serait sans doute plus simple pour les gestionnaires et plus consensuel.

Il est urgent de dépassionner le débat et de trouver une position équilibrée laissant le choix aux maires et ne modifiant pas le cadre d'application à un rythme annuel.

C'est pourquoi la généralisation des menus végétariens hebdomadaires obligatoires est sans doute prématurée.

D'une part, l'évaluation prévue par la loi Egalim n'est pas achevée, puisque la date butoir est fixée à novembre 2021. La rapporteure estime de plus en plus problématique la tendance gouvernementale et de la majorité actuelle à généraliser des expérimentations avant leur fin, notamment dans le domaine de l'agriculture et dans le domaine alimentaire, ce qui empêche le législateur de faire reposer sa décision sur toute évaluation fiable. Ce stratagème politique dénature le principe même de l'expérimentation : d'un outil efficace pour évaluer l'efficacité des politiques publiques, ces pratiques en font un outil politique destiné à faire « passer la pilule » d'une mesure politiquement contestée au motif que c'est une simple expérimentation avant, moins d'une année plus tard, de la généraliser définitivement.

D'autre part, les conditions de l'évaluation ne permettent pas d'en tirer des conclusions claires compte tenu de ses conditions d'application.

Celle-ci a démarré en novembre 2019 et au départ, comme le souligne la mission d'évaluation du CGAAER, le déploiement a rencontré des difficultés en raison des réticences initiales de l'opinion publique et de l'insuffisante préparation de nombreux opérateurs compte tenu du calendrier serré de l'adoption de la mesure, apparue tardivement dans le débat parlementaire sur la loi Egalim et n'ayant fait l'objet d'aucune concertation. La rapporteure témoigne de la difficulté de mise en œuvre de la mesure dans les communes les plus rurales qui ne proposaient aucune offre de cuisine végétarienne (55 % des municipalités selon une enquête de l'AMF), notamment en matière de formation des chefs cuisiniers dans un laps de temps très court et de contraintes techniques dans les cuisines, d'autant qu'il a été constaté un manque de disponibilité de recettes spécifiques au lancement de l'expérimentation. À cet égard, les outils d'aide à la décision développés par le groupe de travail Nutrition du Conseil national de la restauration collective (CNRC) n'ont été publiés qu'à l'été 2020.

Moins de six mois plus tard, elle a été confrontée aux effets du confinement sur la restauration scolaire, à savoir la fermeture des établissements scolaires de mars à mai 2020 puis au mois d'avril 2021, les difficultés d'approvisionnements qui en ont résulté ainsi que les contraintes sanitaires à prendre dans les cantines.

Le CGAAER, auteur de l'évaluation remise au Parlement le 14 mai 2021, conclut que « *la notion même d'expérimentation suppose de partir d'un point 0 clairement identifié et de se fixer des indicateurs. Le calendrier de mise en œuvre de la mesure ne l'a pas vraiment permis* » et en vient à « *regretter de ne pas disposer encore de chiffres exhaustifs et fiables rendant compte avec précision de la réalisation de l'expérience* »<sup>1</sup>. Ainsi, les inspecteurs n'ont pu établir de façon précise l'impact de la mesure sur la fréquentation le jour du menu végétarien, sur le coût du repas ou sur le gaspillage alimentaire.

**L'ensemble de ces éléments ne permet pas au législateur de décider, en toute connaissance de cause, de généraliser ou non l'expérimentation.**

L'évaluation fait toutefois état de certaines tendances selon le rapport du CGAAER et l'étude de l'AMF :

- l'expérimentation a été plutôt généralisée : alors que 55 % des collectivités territoriales ne proposaient pas d'offre végétarienne avant le lancement de l'expérimentation, aujourd'hui l'expérimentation est en place dans 89 % des collectivités répondantes selon l'AMF, FranceAgrimer

---

<sup>1</sup> CGAAER, rapport n° 20068, *Évaluation de l'expérimentation du menu végétarien hebdomadaire en restauration collective scolaire*.

confirmant ces données en février 2021 en estimant un taux de respect de l'expérimentation à 94 % ;

- toutefois, *« plus de la moitié des collectivités ont éprouvé des difficultés significatives qui ne sont pas toutes surmontées »*, notamment sur l'augmentation du gaspillage alimentaire, la composition de la diversité des repas, la formation des personnels, le coût supplémentaire, la réorganisation de la préparation des repas et la réticence du personnel ;

- la mise en place d'un menu végétarien hebdomadaire obligatoire induirait un gaspillage alimentaire en augmentation : *« l'enquête réalisée sur le menu végétarien par l'AMF montre une augmentation du gaspillage pour 35 % des communes et une diminution pour 18 % d'entre elles. L'enquête de l'AFDN révèle une augmentation de 5 % dans le primaire et de 42 % dans les collèges. L'ADF a observé une augmentation en zone rurale. Il n'y a pas eu de mesure du « reste assiette » dans les lycées (Régions de France). Néanmoins, un retour fréquent est que les poubelles sont plus pleines les jours végétariens, y compris avec des emballages de produits de complément (barres énergétiques...) »* ;

- pour de nombreux interlocuteurs, le repas végétarien présente de nombreux avantages au titre de la diversification des sources de protéines, même s'il a été constaté des effets de compensation le jour du service de ce menu, notamment la consommation de barres énergétiques ou de gamelles de viande fournies par les familles.

Le rapport conclut que *« si l'accueil plutôt favorable réservé au menu hebdomadaire dans la restauration scolaire, considéré isolément, permet d'envisager sa pérennisation avec une certaine confiance, il serait imprudent de ne pas entendre les mises en garde exprimées par élus et gestionnaires, quant au risque de trop charger la barque en augmentant à nouveau la part du végétal dans les menus, comme certaines organisations en font déjà la demande. »*

La conclusion de l'évaluation est relativement étonnante quand, en parallèle, un sondage de l'AMF estime que *« les trois quarts des collectivités ne souhaitent pas que l'expérimentation du menu végétarien hebdomadaire se traduise à son terme le 31 octobre 2021, par une obligation légale »*, ce qui ne doit se traduire ni par *« une pérennisation de cette obligation, ni son renforcement, mais davantage de recommandations »*. Ce point a été confirmé lors des auditions de la rapporteure par l'ensemble des organisations représentatives des élus de collectivités territoriales.

**En conclusion, sur le point de la généralisation de l'expérimentation de menus hebdomadaires obligatoires dans la restauration collective scolaire, la rapporteure estime que le législateur ne dispose pas d'éléments suffisants pour appeler à sa généralisation ou à son abandon. Elle propose donc de ne pas la remettre en cause, afin de ne pas pénaliser les efforts des élus locaux l'ayant mise en œuvre et de ne pas promouvoir un cadre contraignant trop évolutif pour les élus locaux. C'est pourquoi elle a proposé à la commission, qui l'a accepté, de prolonger l'expérimentation pour deux années supplémentaires, afin de disposer de**

**données suffisantes permettant de décider, en temps voulu, de son éventuelle pérennisation.**

Plus généralement, le débat sur l'augmentation de la fréquence de menus végétariens dans la restauration scolaire ne doit pas être tranché sans un avis scientifique sur la question.

Dans son précédent avis de janvier 2020, l'Anses estime qu'« *un menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire, dès lors qu'il est équilibré, peut contribuer à la couverture de l'ensemble des besoins nutritionnels des enfants, sans entraîner, à lui seul du fait de son introduction, de risque de dégradation de la qualité nutritionnelle de leur alimentation.* »

Toutefois, « *lorsque les plats protidiques de viande ou de poisson (entrées, garniture ou plat protidique) sont remplacés par des composantes végétariennes [...], près de la moitié contenaient des œufs, et très souvent du fromage et des matières grasses ajoutées* » alors que « *le repas végétarien devrait proposer des légumineuses et des céréales complètes afin d'être un levier pour augmenter la consommation de fibres.* »

L'Anses n'a toutefois pas pu statuer sur la limite maximale du nombre de menus végétariens pour éviter de dégrader la qualité nutritionnelle de l'alimentation des enfants.

Elle a été saisie de la question et devrait rendre un avis scientifique fin 2021 (en septembre selon le Gouvernement).

C'est pourquoi le CGAAER, dans son rapport d'évaluation précité, recommande « *de stabiliser la situation autour d'un menu végétarien hebdomadaire, avant d'imposer aux opérateurs une nouvelle contrainte d'organisation* », dans la mesure, entre autres, où « *les données d'ordre nutritionnel attendues de l'Anses n'étant pas encore disponibles, le débat entraîné sur le sujet manquerait d'informations cruciales relatives à la santé des convives* ».

La rapporteure partage cette analyse.

**Dès lors, s'agissant de l'expérimentation du choix d'un menu végétarien quotidien dans les collectivités territoriales volontaires, le caractère volontaire de l'expérimentation en fait sa force. Si ce choix est d'ores et déjà possible aujourd'hui pour les élus locaux, dans le respect des règles déjà établies notamment pour l'équilibre nutritionnel des enfants en restauration collective scolaire, l'officialisation de l'expérimentation permettra de disposer de données d'évaluation utiles afin d'en mesurer les effets. Toutefois, il apparaît totalement cohérent d'attendre l'avis de l'Anses sur la fréquence maximale possible dans la restauration scolaire : la rapporteure estime qu'il est opportun que les conditions fixées par voie réglementaire prennent en compte les avis de l'Anses.**

Il en va de même pour l'obligation incombant aux gestionnaires des services de la restauration collective dont l'État a la charge de mettre en place une alternative végétarienne quotidienne au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2023, cette obligation ne pouvant être prise que dans des



**conditions fixées par décret garantissant l'équilibre nutritionnel des repas servis et le respect d'exigences adaptées aux besoins des usagers et prenant en compte les avis de l'Anses en la matière.**

Enfin, la rapporteure tend à faire état des potentielles difficultés d'approvisionnement en produits locaux et de qualité pour répondre à la demande de produits destinés à composer un menu végétarien dans la restauration collective.

Les résultats préliminaires de l'étude quantitative menée par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation et FranceAgriMer sur les menus végétariens indiquent qu'environ 1 repas végétarien sur 4 est actuellement à base d'œuf, 1 sur 3 à base de céréales et légumes secs et 1 sur 5 à base de produits transformés prêts à l'emploi.

L'augmentation, induite par l'adoption de la loi, du nombre de menus végétariens va considérablement réorienter la demande en produits agricoles et alimentaires des gestionnaires de restauration collective.

Rien que pour les légumes secs, l'Anses estime aujourd'hui qu'en restauration hors foyer, la consommation moyenne est de deux portions recommandées tous les 20 repas successifs. Avec un menu végétarien par semaine, soit cinq portions sur 20 repas successifs, la demande en légumineuses pourrait être multipliée par 2,5.

Certes, la consommation de viande en restauration collective est majoritairement tirée par les importations. Dès lors, la substitution en légumineuses est de nature à reconquérir une part de souveraineté alimentaire... à la condition que les légumineuses qui y sont distribuées ne soient pas également importées.

Dès lors, il n'est pas à exclure que la subite hausse de la demande induite par le projet de loi ouvre la voie à un accroissement de denrées importées, d'autant qu'il faudra sans doute plusieurs cultures pour modifier les rotations et augmenter ainsi la production française.

Ce déséquilibre en faveur des denrées importées se retrouve également déjà pour la filière fruits et légumes français, puisque le taux de fruits et légumes français distribués aujourd'hui en restauration collective pourrait n'être que de 30 %.

Compte tenu des surcoûts potentiels induits par le menu végétarien sans réelle possibilité pour les élus locaux, en pratique, de toucher au tarif, le risque d'un recours accru aux denrées importées est évident.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la commission a adopté un **amendement de sa rapporteure (COM-287)** proposant de modifier cet article comme suit :

- elle a proposé, **plutôt qu'une pérennisation de l'expérimentation des menus végétariens hebdomadaires en restauration scolaire, votée en l'absence de données évaluatives fiables, un prolongement de cette**

**expérimentation de deux ans** : si une expérimentation est faite pour être généralisée sans évaluation, ce n'est plus une expérimentation ;

- elle a inclus un **critère particulier à l'attention des gestionnaires pour ce déploiement de menus végétariens, à savoir le respect d'un approvisionnement en produits agricoles et denrées alimentaires répondant à des exigences en matière de qualité ou de préservation de l'environnement** ;

- elle a enfin suggéré une précision rédactionnelle.

**La commission propose à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 59 bis A (délégué)*

**Formation à la diversification des sources de protéines  
en alimentation humaine**

**Cet article vise à prévoir que les formations relatives à la cuisine intègrent, dans leurs référentiels, des modules sur les bénéfices en matière de santé et d'environnement de la diversification des sources de protéines en alimentation humaine.**

**La commission soutient cette idée et propose d'adopter l'article. Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, elle propose de ne pas recourir à un décret d'application qui serait inutile.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. Le dispositif envisagé - Les formations relatives à la cuisine doivent intégrer des modules spécifiques sur la diversification protéique**

L'article, issu d'un amendement de Samantha Cazebonne (n° 4781), modifié par un sous amendement de la rapporteure (n° 7469) au stade de la séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit qu'au plus tard deux ans après la promulgation de la loi, les formations continues et initiales relatives à la cuisine intègrent dans leurs référentiels des modules sur les bénéfices en matière de santé et d'environnement de la diversification des sources de protéines en alimentation humaine.

**II. La position de la commission - Le levier de la formation en la matière est une condition de la réussite des expérimentations proposées pour les menus végétariens**

Comme le rappelle le CGAAER dans son rapport sur l'évaluation de l'expérimentation d'un menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire, « *le manque de formation, dans ce domaine, de nombreux chefs cuisiniers aura contribué à freiner la mise en place effective des menus végétariens auxquels ils ne sont pas préparés, ni, a fortiori, accoutumés. La formation initiale (Bac pro, CAP...) des personnels de cuisine est ordonnée autour d'un plat de viande ou de poisson, avec accompagnement de légumes ou de légumineuses ; les référentiels ne proposent pas de module spécifiquement consacré au travail du végétal, qui irait de l'élaboration des menus à la production de plats. Recourir à la formation continue s'impose donc, pour autant que les programmes réservent une place importante à ce sujet nouveau ; elle s'avère cependant onéreuse, financièrement comme en termes de consommation de temps de travail.* »

**La commission a soutenu cet article, tout en supprimant, par l'amendement COM-289 de la rapporteure, le recours à un décret en Conseil d'État, la mesure étant d'application directe.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 59 bis (délégué)*

**Denrées issues de cultures cellulaires ou tissulaires  
dans la restauration collective publique**

Cet article vise à interdire le recours à des denrées issues de cultures cellulaires ou tissulaires dans une grande partie de la restauration collective publique.

Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose d'adopter l'article, en le modifiant par un amendement rédactionnel.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. Le dispositif envisagé - Une interdiction de recourir à des denrées issues de cultures cellulaires ou tissulaires dans une grande partie de la restauration collective publique**

Issu d'un amendement initial de Julien Aubert et de plusieurs de ses collègues (n° 896), adopté au stade de la commission, l'article prévoit un encadrement des règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas applicables aux gestionnaires des services de restauration scolaire, universitaire ainsi que des services de restauration des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires, prévues à l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime, afin de prévoir « *notamment l'exclusion des denrées alimentaires qui se composent de cultures cellulaires ou tissulaires dérivées d'animaux ou qui sont isolées ou produites à partir de cultures cellulaires ou tissulaires dérivées d'animaux.* »

Dans sa rédaction issue de la commission, l'article disposait que ces règles devaient également prévoir de respecter la nécessité d'une diversité alimentaire, précision qui a été supprimé au stade de la séance publique par un amendement de la rapporteure (n° 5399). Un autre amendement de la rapporteure a enrichi l'article d'une coordination juridique (n° 6228).

**II. La position de la commission - Un article à adopter, après une modification rédactionnelle**

Depuis 2013 et la commercialisation du premier steak haché issu d'une viande de culture à un prix de revient de plus d'un million d'euros du kilogramme, les technologies de fabrication à partir de cellules souches ou de

cellules musculaires ont considérablement progressé. Si le coût de revient demeure toujours prohibitif pour concurrencer sérieusement la viande traditionnelle issue d'élevage, il n'est pas à exclure que la concurrence devienne un jour sérieuse. D'autant que l'écosystème innovant en la matière est très largement soutenu financièrement par certaines fondations ou associations de protection des animaux, ces mêmes entreprises pouvant, en retour, financer certaines actions militantes d'associations réprouvant l'élevage en Europe.

Avant tout, il convient de rappeler que la commercialisation de ces produits au sein de l'Union européenne dépend d'une autorisation de mise sur le marché accordée prise après avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, conformément aux dispositions du règlement (UE) n° 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif aux nouveaux aliments.

L'article prévoit, en cas d'une éventuelle autorisation de mise sur le marché accordée sur le continent européen, une exclusion préventive de ces denrées des menus servis par les gestionnaires de la restauration collective. La commission n'y a pas vu d'objection.

Elle a adopté un amendement rédactionnel de sa rapporteure (COM-290).

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 59 ter (supprimé) (délégué)*

**Tarifification sociale de la restauration scolaire**

**Cet article vise à encadrer les modalités de la tarification sociale des cantines par les élus locaux.**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté un amendement de suppression de cet article, estimant qu'il portait une atteinte à la libre administration des collectivités locales et qu'un mécanisme incitatif, déjà mis en œuvre, serait plus pertinent.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer l'article.**

**I. Le dispositif envisagé - Les députés proposent de réglementer les modalités d'établissement de la tarification sociale de la restauration scolaire pour les collectivités territoriales, afin de la rendre obligatoire dans des conditions définies par la loi**

L'article 59 *ter* est issu de l'adoption, au stade de la commission, d'un amendement de Gaël Le Bohec et plusieurs de ses collègues (n° 4415), reprenant la philosophie de la proposition de loi n° 739 (2017-2018), du même député, relative à la tarification de la restauration scolaire, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 mars 2018.

L'article crée un nouvel article L. 534-1 au sein du code de l'éducation afin d'encadrer les modalités de fixation des tarifs de la restauration scolaire par les collectivités territoriales.

Le premier alinéa indique que les tarifs de la restauration scolaire, fixés par les collectivités territoriales ou l'établissement public de coopération intercommunale qui exerce cette compétence, « tiennent compte » du caractère indispensable des repas proposés, le service de restauration remplissant une mission de service public.

Les trois alinéas suivants encadrent la fixation de ces tarifs afin de répondre à ce principe :

- les tarifs finaux ne pourront être supérieurs au coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration (avec modulation et après déduction des subventions) ;

- la tarification des repas pourra être modulée sur la base d'un barème progressif dont les tranches sont retenues pour le calcul et l'attribution des allocations familiales ;

- les collectivités territoriales concernées pourront décider de la gratuité du service pour les élèves rattachés à un foyer fiscal dont les revenus n'excèdent pas le plafond de la première tranche du barème.

L'article précise enfin qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de l'article et que la perte de recettes pour les collectivités territoriales serait compensée par une majoration de la dotation globale de fonctionnement, cette compensation étant gagée pour l'État par une hausse des droits sur le tabac.

Au stade de la séance publique, deux amendements rédactionnels ou de coordination à l'initiative de Gaël Le Bohec (n° 7255) et la rapporteure (n° 6344) ont été adoptés.

## **II. La position de la commission - L'article proposé constituant une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et n'étant pas la meilleure voie pour atteindre les objectifs en matière de tarification sociale, il convient de le supprimer**

Pour la rapporteure, les collectivités territoriales doivent demeurer libres de définir leurs politiques tarifaires de restauration scolaire, au titre du principe de libre administration.

Une enquête de l'UNAF menée en 2014 précise que près de 80 % des communes de plus de 10 000 habitants ont déjà instauré cette tarification, mais que seul un tiers des communes de 1 000 à 10 000 habitants la pratiquait.

Pour augmenter ce type de tarification, qui doit demeurer à la main des élus, elle estime qu'un mécanisme incitatif d'accompagnement des communes les plus rurales dans le déploiement de cette tarification est sans doute plus efficace.

C'est d'ailleurs pourquoi l'État a mis en place, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, une aide afin de promouvoir la tarification sociale dans les communes ne l'ayant pas mise en place, en permettant aux enfants des familles les plus modestes de manger à la cantine pour 1 euro maximum. Les communes rurales de moins de 10 000 habitants éligibles à la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale (DSR péréquation) ainsi que les regroupements pédagogiques intercommunaux et les EPCI dont au moins les deux tiers de la population sont domiciliés dans des communes éligibles à la DSR péréquation peuvent recevoir une aide forfaitaire de 2 euros par repas facturé à 1 euro maximum (3 euros depuis le 1<sup>er</sup> avril 2021) sur une période de trois ans si elles mettent en place, par une délibération, une grille tarifaire d'au moins trois tranches calculées selon le revenu des familles et dont au moins une tranche doit être inférieure ou égale à 1 euro.

Ainsi, sans remettre en cause l'objectif de l'article, à savoir la promotion d'une tarification sociale dans les cantines scolaires, l'article porte



une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales, tout en prévoyant un cadre finalement assez rigide de modulation des tarifs, basé sur des règles nationales uniformes.

La commission a estimé que la tarification sociale devait être adaptée au plus près de la réalité territoriale et qu'en conséquence, elle devait demeurer déterminée par les élus locaux, dans un cadre suffisamment souple.

C'est pourquoi elle a adopté l'amendement **COM-293** de sa rapporteure pour supprimer l'article.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer l'article.**

*Article 59 quater (non modifié) (avis)*

**Solution de réservation de repas dans la restauration collective**

**Cet article vise à expérimenter la mise en œuvre d'une solution de réservation de repas dans la restauration collective.**

**La commission est favorable à l'adoption de l'article.**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

L'article vise à permettre à des collectivités territoriales volontaires d'expérimenter la mise en œuvre d'une solution de réservation de repas afin d'adapter l'approvisionnement au nombre de repas effectivement nécessaires, y compris pour chacune des alternatives lorsque des choix sont possibles.

Ces solutions sont déjà très répandues, rendant l'expérimentation sans doute superfétatoire. Au fond, elle permettrait, finalement, uniquement de bénéficier d'une évaluation de ces pratiques déjà à l'œuvre dans un rapport transmis au Parlement pour évaluer l'opportunité d'une généralisation contraignante de celles-ci, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales.

Ce rapport peut avoir son intérêt : c'est pourquoi la rapporteure n'a pas proposé de modifier la rédaction de l'article.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

*Article 60 (délégué)*

**Produits à privilégier en restauration collective, publique comme privée**

Cet article vise à étendre les objectifs fixés en matière d'approvisionnements de denrées alimentaires figurant sur une liste de produits identifiés et, souvent, labellisés, aux opérateurs de la restauration collective privée, tout en intégrant le label commerce équitable parmi les labels à mettre en avant et en fixant un sous-objectif de 60 % de viandes répondant à certains critères avant 2024.

Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté 10 amendements destinés à :

- intégrer dans les produits à privilégier les produits locaux et issus de circuits courts, ceux répondant à des démarches vertueuses, certifiées par un tiers indépendant, sous le contrôle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation ;

- maintenir l'incitation à passer sous certification environnementale en ne remettant pas en cause l'engagement en la matière de l'État de privilégier les produits à haute valeur environnementale à compter de 2030, et non à compter de 2027, pour laisser le temps aux acteurs de se convertir ;

- permettre aux élus locaux de mieux valoriser les approvisionnements de produits issus de projets alimentaires territoriaux, dans une optique de bonne information de l'utilisateur.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Les gestionnaires de la restauration collective publique doivent privilégier des approvisionnements de produits figurant sur une liste fixée dans le code rural et de la pêche maritime**

L'article L. 230-5-1, issu de l'article 24 de la loi Egalim, introduit des objectifs cibles, dont la non-atteinte n'est pas sanctionnée, de produits à privilégier. Ces produits figurent dans une liste devant entrer dans la composition des menus dans la restauration collective publique (conçue ou en régie).

Les gestionnaires, privés ou publics, de la restauration collective publique doivent donc veiller à ce qu'au moins 50 % de leurs achats hors taxe soient pourvus par les produits suivants :

- des produits acquis selon des modalités prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie, la pondération de ce critère ne pouvant excéder 30 % pour les personnes morales de droit public et la note lui étant attribuée devant représenter au minimum 40 % de la note maximale (article R. 230-30-2) ;

- des produits issus de l'agriculture biologique, y compris les produits en conversion ;

- des produits, autres que les produits issus de l'agriculture biologique, bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine ou d'une mention valorisante visées à l'article L. 640-2 du code rural et de la pêche maritime dont l'utilisation est subordonnée au respect des règles destinées à favoriser la qualité des produits ou la préservation de l'environnement - en pratique, il s'agit des produits label rouge, répondant à une appellation géographique, à une indication géographique ou à une spécialité traditionnelle garantie, ainsi que les produits portant la mention « fermier », « produit de la ferme » ou « produit à la ferme », pour les produits pour lesquels il existe une définition réglementaire des conditions de production (article R. 230-30-3), ces derniers étant, selon les services du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, les œufs, les fromages, les volailles de chair, la viande bovine et la viande de porc fermiers ;

- des produits issus de la pêche durable bénéficiant d'un écolabel ;

- des produits bénéficiant du symbole graphique en faveur des régions ultrapériphériques, si l'utilisation est subordonnée au respect de règles destinées à favoriser la qualité des produits ou la préservation de l'environnement ;

- des produits bénéficiant de la haute certification environnementale (HVE 3) ou, jusqu'au 31 décembre 2029, des produits ayant fait l'objet d'une certification environnementale d'un niveau inférieur ;

- ou des produits équivalents à ces labels au sens du droit européen.

En complément, 20 % de la valeur totale des achats hors taxes doit couvrir des produits issus de l'agriculture biologique ou en conversion.

Le II. du même article dispose que les gestionnaires développent, en parallèle, l'acquisition de produits issus du commerce équitable ainsi que l'acquisition de produits dans le cadre des projets alimentaires territoriaux.

Cette obligation ne concerne, à ce stade, que les opérateurs de la restauration collective publique, dont les personnes morales de droit public ou de droit privé ont la charge et ne s'applique donc pas aux opérateurs de la restauration collective privée.

L'article 30 de la loi Egalim prévoit, en outre, que le Gouvernement remette au Parlement un rapport évaluant l'opportunité et la possibilité

juridique d'une extension de ces règles prévues aux opérateurs de restauration collective privée.

## **II. Le dispositif envisagé - Une extension des règles relatives aux approvisionnements à la restauration collective privée et l'intégration du label commerce équitable parmi la liste des denrées à privilégier**

L'article 60 du projet de loi initial prévoit, en insérant un IV au sein de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime, l'extension des règles mentionnées à l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime aux services de restauration collective dont les personnes morales de droit privé ont la charge à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 (alinéa 3), à savoir essentiellement la restauration d'entreprises, soit environ 10 % du secteur.

Par conséquent, il propose plusieurs mesures de coordination induites par cette extension du champ de l'article L. 230-5-1 :

- [alinéa 4] - il abroge l'article L. 230-5-2 qui étendait spécifiquement les obligations incombant aux restaurants collectifs dont les personnes morales de droit public prévues au I de l'article L. 230-5-1 aux restaurants collectifs des établissements listés à l'article L. 230-5 dont les personnes morales de droit privé ont la charge ;

- [alinéas 5, 6 et 7] - il modifie la première phrase des articles L. 230-5-3 et L. 230-5-4 pour mentionner le nouveau champ d'application de l'article.

L'entrée en vigueur différée du dispositif induit un calendrier en deux temps :

- l'extension de l'obligation d'information, par voie d'affichage ou par communication électronique, de la part des produits atteinte entrera en vigueur pour la restauration collective privée au 1<sup>er</sup> janvier 2023 ;

- l'extension des règles en vigueur à la restauration collective privée, ainsi que l'obligation pour les gestionnaires de restaurants collectifs servant plus de 200 couverts par jour en moyenne sur l'année de mettre en place un plan pluriannuel de diversification de protéines, entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi, a estimé qu'il fallait considérer la mesure « *comme opérant une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et l'atteinte à la liberté d'entreprendre* ». En outre, « *l'extension à l'ensemble des acteurs du secteur de la restauration collective des obligations exigeantes [...] va dans le sens du respect du principe constitutionnel d'égalité.* »

### III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Au stade de la commission, les députés ont, outre un amendement rédactionnel :

- modifié la liste des produits éligibles parmi les 50 % de produits spécifiques afin d'y inclure les produits sous label « commerce équitable », par un amendement de la rapporteure (n° 5303, identique à d'autres amendements n°s 193, 843, 1393, 1512, 2067, 2256, 2674, 5303). Dès lors, par souci de coordination juridique, la rapporteure a proposé de supprimer la mention de la simple prise en compte de ses produits par les gestionnaires au II de l'article L. 230-5-1 (amendement n° 5312) ;

- anticipé la date d'entrée en vigueur de l'extension des obligations à la restauration collective publique en avançant à 2024 l'entrée en vigueur de l'article, l'obligation d'information annuelle de la part atteinte devant, quant à elle, s'appliquer à compter de 2022, en adoptant un amendement du groupe Modem (n° 4079) ;

- mis en place, à l'initiative de la rapporteure (n° 5446) une évaluation annuelle de l'expérimentation au 1<sup>er</sup> janvier par remise au Parlement et mise à la disposition du public d'un bilan statistique annuel de l'application de l'article L. 230-5-1 - aujourd'hui, ce bilan est prévu à l'article R. 230-30-4 du code rural et de la pêche maritime et prévoit une remise le 31 mars.

En séance publique, ils ont :

- avancé la date limite à laquelle les produits de certification environnementale niveau 2 seront tolérés parmi les 50 % de produits spécifiques de fin 2029 à fin 2027 (amendements n° 4951 de M. Potier du groupe socialiste et n° 5402 de la rapporteure) ;

- fixé un minimum de 60 % de viandes de qualité parmi les viandes servies en restauration collective d'ici 2024 (n° 5400, de la rapporteure et amendement identique n° 7231 de Nicole Le Peih) ;

- inscrit la nécessité, dans le cadre d'un marché public, de prendre en compte des conditions de fraîcheur, de saisonnalité et du niveau de transformation des denrées alimentaires à l'initiative de Graziella Melchior et du groupe LREM (n° 7233) ;

- prévu que l'affichage du taux de produits de qualité et durables effectivement servis par rapport aux objectifs devra être permanent et se situera à l'entrée du restaurant (amendement d'André Chassaigne, n° 4096, modifié par les sous-amendements n°s 7424 et 7423 de la rapporteure).

#### **IV. La position de la commission – Faire de la restauration collective un véritable levier pour les démarches les plus vertueuses et pour faire émerger une alimentation plus locale**

Bien qu'il ne faille pas surévaluer son poids dans l'ensemble des achats alimentaires, la restauration collective publique est capable de jouer un rôle moteur dans la promotion d'une alimentation de qualité, durable et locale, d'autant qu'elle participe, comme dans le domaine scolaire, à l'éducation alimentaire de nos enfants.

Au-delà des externalités positives en matière nutritionnelle et environnementale d'un recours accru à des produits plus qualitatifs, un meilleur approvisionnement en matière de denrées alimentaires de la restauration collective ouvre un débouché non négligeable aux producteurs français, le marché à conquérir étant estimé à 5,9 milliards d'euros<sup>1</sup> (en 2018). Or la restauration collective est aujourd'hui un marché privilégié pour des denrées importées : 48 % du bœuf piécé ou haché qui y est servi est importé, ce taux atteignant plus de 75 % en viande ovine ou pour le poulet.

Toutefois, trois ans après son entrée en vigueur, le bilan actuel de la loi Egalim en matière de restauration collective est peu satisfaisant.

Une étude de FranceAgrimer estime que le taux de produits dits Egalim serait de 15 % en 2019, dont un peu moins de la moitié de bio (7 %). L'AMF estime de son côté que 19 % des collectivités respectent dès à présent l'obligation prévue par la loi Egalim et que 36 % des collectivités pourront y répondre à la date fixée, surtout dans les grandes villes. Le seuil de 20 % de produits bio semble le plus facile à atteindre, puisque 34 % des communes auraient déjà atteint l'objectif selon l'AMF, même s'il convient de signaler qu'une commune sur cinq ignore à ce stade la part du bio dans les repas servis selon la même enquête.

Si des progrès ont été accomplis, les opérateurs sont donc encore loin de l'atteinte des objectifs, pourtant fixés au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

En outre, le contexte pandémique risque de considérablement rendre totalement illusoire l'atteinte de ces seuils à la date fixée, de nombreux plans sociaux ayant été annoncés pour le secteur de la restauration d'entreprises.

Enfin, il est indéniable que les objectifs ainsi fixés se traduisent par des surcoûts réels. Certes, un rapport du CGAAER a démontré que, dans certains cas, ces derniers pouvaient être compensés par des démarches de lutte contre le gaspillage ou par l'optimisation de la fonction d'achat voire l'adaptation des grammages, mais que ces pratiques idéales sont presque impossibles à tenir selon l'AMF.

Les principales difficultés mentionnées par les gestionnaires à ce stade dans l'enquête de l'AMF font état surtout d'un problème de coût, auquel s'ajoutent un manque d'informations locales, une absence de

---

<sup>1</sup> D'après les données de Girafodservice en 2018.

plateformes et une insuffisance de l'offre locale, faute de structuration. Le surcoût estimé par les élus locaux est compris entre 10 et 20 % pour 55 % d'entre elles et au-delà de 20 % pour 31 % d'entre elles.

Dès lors, pour contourner cette problématique du coût, il n'est pas à exclure que l'article ait un effet de bord en retenant une liste trop stricte des produits éligibles pour atteindre le taux de 50 % requis dans la loi Egalim : celui d'un recours accru aux importations, sur les produits qui ne rentrent pas dans la part de 50 %, afin de compenser le surcoût induit par la loi Egalim sur la part des produits dits de qualité et durable mais aussi au sein de ces produits inclus dans le taux de 50 %, notamment sur les produits bio.

Une des causes de cet effet de bord trouve clairement ses racines dans le manque de débouchés de la liste actuellement prévue par la loi Egalim car, pour certains produits pourtant importants, la part des produits ciblés est très faible : les SIQO (hors bio) représentent par exemple 1 % des fruits et légumes dans la production nationale, 2 % pour les farines et pains, 3 % pour les porcs et bovins, 5 % pour les crèmes et beurres, 13 % pour les fromages, 4 % pour les œufs.

La SAU bio représente quant à elle 8,5 % de la SAU française. Il y a enfin 17 500 exploitations de niveau 2 et plus de 8 000 certifiées haute certification environnementale. Si ces exploitations concernent avant tout la production viticole, les filières arboricoles, bovines ou les grandes cultures se sont également engagées dans le dispositif en faisant évoluer les pratiques.

**Dès lors, pour la rapporteure, rendre l'alimentation plus durable, plus locale et plus qualitative dans la restauration collective passe par un allongement ciblé de la liste des produits éligibles : tout en garantissant les critères environnementaux et qualitatifs, cet allongement permettrait de ne pas laisser les gestionnaires face à des objectifs peu tenables s'ils ne recourent pas à des denrées importées ayant certains critères compatibles.**

C'est pourquoi la rapporteure souscrit à l'idée d'inclure dans la liste des 50 % les produits issus du commerce équitable, dès lors qu'ils incluent une démarche environnementale comme le prévoit l'article 66 du projet de loi.

Pour aller plus loin, il lui semble essentiel d'étudier, dans le respect du droit européen, un élargissement de la liste des produits éligibles pour entrer dans les 50 % de produits de qualité issus de la loi Egalim à d'autres produits remplissant des critères de durabilité environnementale, qualitatifs ou nutritionnels.

C'est aussi pourquoi elle propose de ne pas mettre en œuvre de nouvelles restrictions à cette liste, notamment en anticipant la sortie des exploitations sous certification environnementale de niveau 2 comme le proposent les députés. Des exploitants ont engagé des investissements importants pour entrer dans ces démarches positives : moins de deux ans



après, il convient de ne pas remettre en cause le cadre juridique pour ces derniers.

Enfin, elle appelle à ouvrir la perspective d'une meilleure valorisation des produits locaux et des circuits courts dans la restauration collective, le tout en respectant le droit de la commande publique qui prescrit toute référence à des critères géographiques dans un marché public.

À l'initiative de sa rapporteure, la commission a adopté 6 amendements visant à :

**- intégrer dans les produits** à privilégier les produits locaux et issus de circuits courts, acquis, principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement et de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture (amendement COM-295 de la rapporteure) ;

**- intégrer également parmi ces produits ceux répondant à des démarches vertueuses**, certifiées par un tiers indépendant par le biais d'une démarche de certification de la conformité du produit prévue à l'article L. 640-2 du code rural et de la pêche maritime, le tout sous le contrôle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (amendement COM-306 de la rapporteure) ;

**- maintenir l'incitation à passer sous certification environnementale** en ne remettant pas en cause l'engagement en la matière de l'État de privilégier la haute valeur environnementale à compter de 2030, pour laisser le temps aux acteurs de se convertir, en adoptant les amendements identiques de la rapporteure (COM-305), de Jean Louis Masson (COM-561), de Laurent Duplomb (COM-1123) et de Catherine Morin-Desailly (COM-1828) ;

**- permettre aux élus de mieux valoriser les approvisionnements de produits issus de projets alimentaires territoriaux**, dans une optique de bonne information de l'utilisateur (amendement COM-308 de la rapporteure).

La rapporteure a aussi proposé deux modifications rédactionnelles (COM-304 et COM-307) qui ont été acceptées par la commission. À l'initiative de Franck Menonville, un amendement précisant le contenu de l'évaluation annuelle remise au Parlement afin de juger de l'atteinte des objectifs fixés aux gestionnaires de restauration collective par la loi en matière d'approvisionnements a également été adopté (COM-498).

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 60 bis A (nouveau) (délégué)*

**Démarche volontaire de valorisation des viandes de France  
dans la restauration**

**Cet article entend promouvoir un logo « Viande de France » dans les restaurants volontaires respectant un engagement, fixé dans cahier des charges élaboré dans le cadre d'une charte sous l'égide des organisations interprofessionnelles, de s'approvisionner intégralement en viande, transformée en France, d'animaux nés, élevés et abattus en France.**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**

La commission a accepté d'explorer l'idée proposée par l'amendement **COM-695** de Mme Françoise Férat qui appelle à la mise en place d'un label identifiable permettant de valoriser les restaurants privilégiant un approvisionnement à 100 % de viandes issues d'animaux nés, élevés, abattus en France.

Ce logo, facilement identifiable, promu sous l'égide des organisations interprofessionnelles, ne s'oppose pas à un affichage obligatoire de l'origine des viandes, qui devrait être mis en œuvre prochainement en parallèle : il le complète en permettant de mieux valoriser ce type de pratiques grâce à un logo partagé et reconnu par les consommateurs, tout en restant dans des démarches de valorisation volontaires, plus conformes au droit européen.

Cet amendement s'inspire d'ailleurs d'une expérience belge mise en œuvre depuis fin 2019 au travers de la charte pour la promotion de la viande bovine belge, signée par les restaurateurs volontaires et les producteurs et transformateurs de viande bovine belge.

L'objectif du dispositif est de prévoir dans la loi que le Gouvernement doit garantir le respect du cahier de la charge de cette charte, afin notamment de lutter contre les pratiques trompeuses.

La commission a adopté l'amendement, créant un article additionnel.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**

*Article 60 bis (délégué)*

**Chèque alimentaire et nutritionnel**

Cet article, ajouté par les députés, entend demander au Gouvernement de préciser dans deux rapports les modalités de déploiement d'un chèque alimentation durable.

Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose d'inscrire dès aujourd'hui dans la loi l'existence de ce chèque alimentaire et nutritionnel afin de mieux lutter contre la précarité alimentaire.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Le chèque alimentaire durable, une promesse du Président de la République qui peine à trouver une traduction législative, sauf dans une demande de rapports**

Adopté au stade de la commission, l'amendement n° 4730 de M. Mahjoubi et des membres du groupe LREM prévoit la remise de deux rapports du Gouvernement au Parlement sur les modalités, les délais et actions mises en place pour instaurer un « chèque alimentation durable » et sur les conditions de sa mise en œuvre.

Ainsi, dans un délai de deux mois après la promulgation de la loi, le Gouvernement remettra un rapport « intermédiaire » au Parlement sur les modalités et les délais d'instauration d'un chèque alimentation durable et sur les actions mises en place en la matière.

Quatre mois plus tard, il remettra un second rapport, cette fois-ci sur les conditions de la mise en œuvre du « chèque alimentation durable », notamment les personnes bénéficiaires, les produits éligibles, la valeur faciale, la durée et le financement de ce dispositif.

En séance publique, l'amendement n° 6438 de la rapporteure est venu préciser que le Gouvernement devra, dans le second rapport, se prononcer sur la durée du dispositif de chèque alimentation durable, l'ambition étant, selon l'exposé des motifs, « *d'envisager des dispositifs structurels de moyen et court terme en cas de non couverture exhaustive du besoin dans le temps par le dispositif proposé* ».

## **II. La position de la commission – La commission propose d’inscrire dès aujourd’hui dans la loi le principe de ce chèque alimentaire et nutritionnel afin de sécuriser le dispositif**

**Les dispositifs de chèque alimentaire ne sont pas une idée neuve dans le monde.**

Le modèle le plus connu est celui de « Food stamp » américain, renommé Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP).

Ce fonds de bons alimentaires, directement administré par le Ministère fédéral de l’agriculture, distribue une « carte » aux ménages éligibles qui est créditée, chaque mois, du montant de l’aide allouée. L’intérêt d’une telle carte est que le montant est directement payé au commerçant, ce qui réduit les charges administratives. Sous réserve des conditions traditionnelles donnant droit à des aides aux États-Unis, les bons alimentaires sont attribués aux ménages ayant un revenu brut inférieur à 130 % du seuil fédéral de pauvreté ou un revenu net inférieur à la moyenne fédérale.

Cette carte spécifique permet uniquement de payer des produits alimentaires dans les magasins autorisés et sur les marchés. Les achats pouvant être réalisés avec les aides accordées concernent strictement les produits alimentaires, hors plats préparés chauds, plats à consommer sur place, boissons alcoolisées, tabac... En revanche, aucune obligation n’existe quant à l’origine du produit ou à ses caractéristiques nutritionnelles.

**En Europe, la France fait partie des rares pays n’ayant pas mis en place une telle initiative.**

En Espagne, la Croix-Rouge et Caritas ont par exemple distribué des cartes électroniques utilisables en supermarché en 2013 dans le cadre de la crise économique.

L’Estonie a également expérimenté, pour les communes les plus rurales, la distribution de ces cartes électroniques compte tenu des difficultés de livraison des colis alimentaires, empêchant la livraison de produits frais en pratique.

Durant la crise, l’Italie a placé, au cœur de son plan de relance, un dispositif de « bons alimentaires » qui est toujours en vigueur. En 2020, les décrets-lois Ristori ont ainsi abondé de 400 millions d’euros ce dispositif, une ordonnance du 29 mars 2020 ayant ciblé 8 000 communes et encadré les modalités d’utilisation de ces bons alimentaires.

En pratique, les versements sont effectués par le ministère de l’intérieur vers les communes selon un critère de population et un critère de richesse communale.

Les communes financent ensuite des dispositifs d’aide alimentaire et de produits de première nécessité au bénéfice des ménages, soit sous la forme de bons alimentaires acquis par la mairie – en dérogation aux règles

sur les marchés publics – auprès de commerces dont la liste est publiée par chaque commune, soit de distribution directe de denrées alimentaires, qui peuvent être confiées à des associations caritatives.

Les personnes éligibles sont identifiées par le bureau des services sociaux de chaque municipalité, avec une priorité accordée à ceux qui ne bénéficient pas déjà d'une aide publique.

Les montants de l'aide sont, en moyenne, entre 150 et 300 euros pour un ménage de deux personnes. Il est par exemple de 120 euros pour les familles d'une ou 2 personnes à Turin mais de 400 euros pour le même ménage à Parleme. Ces montants représentent une aide de 800 euros pour les ménages de 5 personnes à Palerme (ces montants étant de 600 euros à Rome et de 360 euros à Turin pour le même ménage).

### **Mais les difficultés liées à la crise de la Covid-19 ont fait bouger les lignes en France.**

Durant la crise, de nombreuses collectivités territoriales en France ont mis en place des dispositifs d'aides alimentaires complémentaires à l'action des associations caritatives.

Ce dispositif ne doit pas venir en concurrence avec celui d'aide alimentaire des associations caritatives.

### **Reprenant à son compte une idée de la Convention citoyenne, le Président de la République s'est engagé à mettre en œuvre le chèque alimentaire.**

Dans sa proposition SN5.2.3, la Convention citoyenne recommande « *la création de chèques alimentaires qui pourront être utilisés pour acquérir des produits durables* ».

Le Président de la République, le 14 décembre 2020, lors de sa rencontre avec les membres de la Convention citoyenne, a déclaré : « *Je suis d'accord avec le chèque alimentaire. Donc il faut qu'on le fasse. Vous avez raison. Donc on va le faire.* »

Ce propos engageant le Gouvernement sur ce dispositif a été confirmé en séance publique à l'Assemblée nationale par le ministre chargé de l'agriculture, M. Julien Denormandie, dans sa réponse à la question n° 3913 de Yolaine de Courson le 31 mars 2021 : « *Madame la députée, le chèque alimentation est une demande de la Convention citoyenne pour le climat, reprise par le Président de la République lors d'un des derniers ateliers de la Convention, qui s'est tenu au mois de décembre* ».

Il a renouvelé ce propos lors de l'examen du projet de loi « Climat et résilience » en commission spéciale à l'Assemblée nationale le 18 mars 2021 : « *vous connaissez mon attachement au chèque alimentation. Cela fait des mois et des mois que nous travaillons à vos côtés pour essayer de proposer le meilleur dispositif possible. Il faut avoir une approche nutritionnelle, en effet, mais l'un n'empêche pas l'autre. Le Président de la République s'est engagé très fortement en faveur de la*

*mise en œuvre de ce dispositif, dont les critères sont en cours de définition au sein du Gouvernement », engagement une nouvelle fois confirmé en séance publique le 16 avril 2021 : « vous connaissez mon attachement et ma forte détermination pour parvenir à l'instauration des chèques alimentation. Nous y travaillons activement. Je connais votre appui et celui de vos collègues. Nous devons appliquer cette belle politique le plus vite possible. »*

Les critères ont été précisés au travers de diverses interventions.

Concernant notamment le montant, lors de la séance publique du 15 décembre 2020 sur le projet de loi de finances pour 2021, en réponse à l'amendement n° 1003 de Mme Yolaine de Courçon mettant en œuvre un dispositif de chèque « bien manger » dans une expérimentation « *qui représente 50 millions d'euros pour 2021, pour 55 000 familles en situation précaire* » selon l'auteur de l'amendement, Olivier Dussopt, ministre délégué à l'action et aux comptes publics, a répondu : « *le Président de la République, cela a été rappelé, a annoncé que le chèque alimentaire serait instauré et généralisé. Assuré à l'occasion d'un prochain PLFR, son financement sera certainement bien supérieur à celui que propose l'amendement.* »

Ces engagements du Gouvernement ne sont pas traduits dans le projet de loi.

Pour la rapporteure, il est essentiel d'acter, dès aujourd'hui, la création de ce chèque alimentaire : pourquoi attendre ? Elle propose donc de faire figurer, dès aujourd'hui, dans la loi, conformément aux propositions de la convention citoyenne, l'existence d'un chèque alimentaire et nutritionnel. Les modalités précises de son fonctionnement seront affinées afin de présenter un chiffrage adapté lors de la prochaine loi de finances.

Pour la rapporteure, un chèque alimentaire et nutritionnel efficace doit répondre à quatre enjeux :

- réduire la précarité alimentaire en matière de produits de qualité en ciblant les personnes les plus concernées, notamment les étudiants, en toute complémentarité avec le dispositif d'aide alimentaire géré par les associations caritatives, et non en concurrence, ces associations pouvant d'ailleurs être associées au dispositif de chèque alimentaire en cours de préparation ;

- offrir à ce public éligible un accompagnement vers une nourriture de qualité, diversifiée et plus locale, axée sur des produits frais, l'agriculture française permettant d'offrir une grande diversité de produits avec une qualité nutritionnelle, sanitaire et organoleptique remarquable ;

- éviter à tout prix une usine à gaz pour les citoyens éligibles comme pour les collectivités territoriales en recourant à des modalités de distribution des denrées simples et équilibrées, ne survalorisant pas un débouché plutôt qu'un autre, tout en favorisant une reconnexion entre les producteurs et le citoyen ;

- favoriser la consommation de produits frais et locaux, afin de limiter l'exposition des citoyens les plus démunis aux seuls produits importés, l'agriculture française devant demeurer accessible à tous.

Sans en préciser les contours, ce qui revient au Gouvernement après avoir travaillé avec les parties prenantes et ce qui pourrait, de toute évidence, ne pas être porté par un parlementaire dans une navette en raison de l'article 40 de la Constitution, **la rapporteure a proposé à la commission, qui l'a accepté, d'inscrire dès aujourd'hui dans la loi le principe de la mise en place d'un chèque alimentaire et nutritionnel, en le reconnaissant comme un outil de lutte contre la précarité alimentaire au sein du code de l'action sociale et des familles (COM-310).**

Un amendement proposé par M. Gilbert Favreau afin de préciser que le chèque alimentaire et nutritionnel devra favoriser notamment la place des produits frais a également reçu le soutien de la commission (COM-911).

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 60 ter (nouveau) (délégué)*

**Objectif de 8 % de la surface agricole utile en légumineuses**

**Cet article entend préciser l'objectif de doublement de la surface agricole utile de légumineuses en France d'ici 2030, comme le prévoit le Plan Protéines.**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**

La commission a accepté d'inscrire, dans la loi, l'objectif de doublement de la surface agricole utile en légumineuses, d'ores et déjà inscrit dans le Plan Protéines, afin qu'il soit décliné dans la stratégie nationale prévue à l'article 61 du projet de loi gouvernemental, censée mettre en œuvre les objectifs de la politique agricole et alimentaire.

La commission a adopté l'amendement **COM-838** de M. Joël Labbé, devenu article additionnel.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**



*Article 60 quater (nouveau) (délégué)*

**Souveraineté alimentaire**

**Cet article entend mettre en première priorité de la politique agricole et alimentaire la sauvegarde et la reconquête de la souveraineté alimentaire, en cohérence avec la stratégie nationale prévue à l'article 61 du projet de loi gouvernemental.**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**

Pour la commission, la souveraineté alimentaire est une condition à la plus grande durabilité de notre modèle, garante d'une réduction de l'empreinte environnementale de notre alimentation.

Le groupe de travail Alimentation durable et locale, commun aux commissions des affaires économiques et de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, a rappelé, à cet égard, qu'une des plus grandes fragilités de notre modèle alimentaire en matière environnementale est sa dépendance croissante à l'égard de produits importés.

C'est pourquoi l'impératif de durabilité impose la prise en compte de celui de souveraineté alimentaire.

L'article 61 du projet de loi déposé par le Gouvernement ne nie pas ce point en disposant que la stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat détermine les orientations de la politique de l'alimentation, « garante de la souveraineté alimentaire ».

En outre, cette stratégie est censée décliner les grands objectifs agricoles déterminés à l'article L.1 du code rural et de la pêche maritime. Il est donc cohérent d'inscrire cet objectif à l'article L.1, si cette stratégie entend réellement protéger la souveraineté alimentaire.

C'est pourquoi la commission adopté l'amendement **COM-1696** de M. Laurent Duplomb, devenu article additionnel.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**

*Article 61 (avis)*

**Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat**

Cet article vise à mettre en œuvre une stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat, appuyée sur le programme national pour l'alimentation et le programme national relatif à la nutrition et à la santé.

Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission estime qu'il importe d'asseoir cette stratégie sur un volet économique visant à sauvegarder la souveraineté alimentaire de la France, déclinée dans un programme national pour la sauvegarde et la reconquête de notre souveraineté alimentaire. Elle a adopté un amendement en ce sens.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

L'article 61 a un double objectif :

- consolider au sein d'une même **stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat** les orientations de la politique de l'alimentation durable, moins émettrice de gaz à effet de serre, davantage protectrice de la biodiversité et garante de la souveraineté alimentaire et celle de la politique de la nutrition, en regroupant les objectifs déclinés dans le programme national pour l'alimentation, déjà prévu à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime et ceux visés dans le programme national relatif à la nutrition et à la santé défini à l'article L. 3231-1 du code de la santé publique ;

- modifier le contenu du programme national pour l'alimentation, qui ne déterminera plus les objectifs de la politique de l'alimentation dans la mesure où elle relève de la stratégie nationale créée par la loi, et prendra en compte, en complément des autres items (gaspillage alimentaire, éducation alimentaire, justice sociale), **la souveraineté alimentaire**. L'absence de modification de l'actuel alinéa 3 du III de l'article 1 du code rural et de la pêche maritime maintient le fait que le programme national de l'alimentation encourage le développement des circuits courts de la proximité géographique entre les acteurs de la chaîne agricole.

**La commission accorde une importance primordiale à la souveraineté alimentaire de notre pays.**

Or force est de constater que cette souveraineté alimentaire est aujourd'hui menacée.

Comme le rappelle le rapport du groupe de travail Alimentation durable et locale commun aux commissions des affaires économiques et de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, la situation est de plus en plus préoccupante au regard du poids très croissant des importations dans la consommation française.

Aujourd'hui, le constat est clair : la Ferme France pèse de moins en moins dans les assiettes des français. Notre souveraineté alimentaire n'est plus aussi établie qu'auparavant.

### **Un poids des importations alimentaires qu'il ne faut plus ignorer**

Dans la mesure où une partie de la production est exportée, les taux d'approvisionnement peuvent sembler suffisants, il n'en demeure pas moins qu'une part significative de la consommation française est aujourd'hui couverte par des importations. En matière de souveraineté, une dépendance accrue en matière d'importations alimentaires crée des fragilités en matière d'approvisionnement en cas d'événement géopolitique majeur, comme cela a pu être le cas lors de la crise de la Covid-19. En matière de sécurité sanitaire, aucun système de contrôle actuel ne permettant de garantir le respect des normes de production minimales requises en France par les denrées importées, les risques sanitaires sont accrus. En matière d'environnement, enfin, dans la mesure où les importations alimentaires ont un bilan négatif sur l'environnement par rapport à des productions locales.

Rien qu'en retenant les chiffres de l'élevage, la situation est préoccupante :

- 56 % de la viande ovine consommée en France est d'origine importée, en provenance des pays anglo-saxons ;

- 22 % de la consommation française en viande bovine est couverte par les importations, notamment pour les approvisionnements des préparations de viandes et des conserves ;

- 45 % de notre consommation de poulet en 2019 est importée, contre 25 % en 2000, en raison de la hausse des importations de volailles d'Europe de l'Est, en lien avec la croissance de la consommation hors domicile dont l'approvisionnement repose sur l'importation de découpes de volaille ;

- 26 % de notre consommation de porc, notamment ses jambons, provient majoritairement d'Espagne ou d'Allemagne, principalement comme matière première destinée à l'industrie de transformation ;

- 30 % de notre consommation de produits laitiers est en provenance de l'Union européenne, à la fois sur les achats de fromages, mais surtout en matières grasses laitières (beurres et autres matières grasses solides), à destination de l'industrie agroalimentaire et de la restauration hors domicile ;

- entre 70 et 80 % de nos besoins de miel pour répondre à la demande des consommateurs selon les données de FranceAgrimer, les trois principaux fournisseurs de la France étant l'Ukraine, l'Espagne et la Chine.

Mais le phénomène concerne également les cultures végétales :

- 28 % de notre consommation de légumes et 71 % de notre consommation de fruits ;

- près de 63 % des protéines que nous consommons sont issues d'oléagineux à destination des élevages.

En outre, cette photographie est amenée à évoluer si les tendances à l'œuvre depuis 2000 venaient à se poursuivre : en effet, entre 2000 et 2018, les importations françaises de produits agricoles et alimentaires ont enregistré un bond de + 96 %, soit un quasi-doublement.

*Source : Rapport d'information n° 620 (2020-2021) de MM. Laurent Duplomb, Hervé Gillé, Daniel Gremillet, Mme Anne-Catherine Loisier, M. Frédéric MARChand et Mme Kristina Pluchet, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires économiques, déposé le 19 mai 2021 - Alimentation durable et locale*

Pour la rapporteure, relever ce défi de la souveraineté, avec une production française suffisante et compétitive pour nourrir tous les Français, n'est pas incompatible avec le défi environnemental : au contraire, retrouver notre souveraineté alimentaire est une condition nécessaire pour diminuer l'empreinte environnementale de notre alimentation.

Car une denrée importée parcourt évidemment plus de kilomètres qu'une denrée produite localement, à tel point que 77 % du trafic généré par l'alimentation des ménages français est induit par les importations, soit 53 % des émissions de gaz à effet de serre du transport de denrées alimentaires.

Surtout, il importe de prendre en compte les divergences des pratiques agricoles entre les pays : une importation de denrées de pays moins-disant en matière environnementale par rapport aux normes françaises aura un bilan environnemental pour la planète évidemment négatif.

Une analyse attentive des pratiques agronomiques des principaux pays fournisseurs de denrées alimentaires pour la France révèle, à cet égard, qu'une grande partie ont des indicateurs environnementaux dégradés en matière agricole : les taux d'utilisation de pesticides à l'hectare sont par exemple supérieurs en Allemagne, en Italie, en Espagne et aux Pays-Bas par rapport à la France selon la FAO. De même, concernant le soja importé, il faut garder à l'esprit que près de la moitié des substances actives autorisées au Brésil sont interdites en France.

Il en va de même pour la gestion de l'eau : près de la moitié de l'empreinte eau française est expliquée par les denrées importées, où la gestion des eaux n'a sans doute pas le même degré de protection qu'en France.

Par conséquent retrouver une souveraineté alimentaire, c'est consolider sa durabilité alimentaire.

C'est pourquoi il apparaît essentiel de concilier les trois principes du développement durable en matière alimentaire : l'aspect social, afin de garantir une nourriture de qualité, sûre et accessible à tous ; l'aspect durable, privilégiant des productions agricoles moins émettrices de gaz à effet de serre et plus durables ; l'aspect économique, prenant à bras le corps le défi de la compétitivité, afin de reconquérir les parts de marché laissées aux denrées importées et celui du revenu agricole pour réussir le renouvellement des générations en agriculture, la préservation de l'amont agricole étant une condition nécessaire à la durabilité de notre modèle alimentaire.

Si la stratégie nationale proposée dans le projet de loi initial met en avant le pilier social et le pilier durable, le pilier économique est en quelque sorte relégué, comme si la souveraineté n'était qu'une variable à prendre en compte et non un principe fondamental irriguant l'ensemble des objectifs de politique publique en matière alimentaire.

La commission a adopté l'amendement **COM-1739** de la rapporteure visant à enrichir la stratégie nationale proposée à l'article 61 d'un troisième programme, appelé « *programme national pour la sauvegarde et la reconquête de la souveraineté alimentaire* ». Ce programme national détermine les objectifs de la politique agricole pour répondre à l'impératif de souveraineté alimentaire en permettant de relever à la fois le défi de la compétitivité et de la transition écologique, dans un contexte de compétition internationale. Il propose des catégories d'action afin de développer des capacités de production répondant en grande partie à la demande des consommateurs et de renforcer les approvisionnements plus locaux en denrées alimentaires. Des indicateurs publics de suivi sont définis pour suivre l'exécution de ce programme. Des plans de filières, remis par les organisations interprofessionnelles au ministre chargé de l'agriculture, peuvent contribuer à l'élaboration de ce programme.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 61 bis (avis)*

**Projets alimentaires territoriaux**

**La commission propose de faire des projets alimentaires territoriaux le fer de lance d'une politique alimentaire localisée, afin de promouvoir une alimentation plus locale, donc plus durable.**

**Sur proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté un amendement visant à clarifier et enrichir le cadre juridique relatif aux projets alimentaires territoriaux dans le code rural et de la pêche maritime.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

L'article 61 *bis*, issu d'un amendement de la rapporteure de l'Assemblée nationale (n° 5386) adopté en séance publique par les députés, précise l'article L. 111-2-2 du code rural et de la pêche maritime pour préciser que le porteur d'un projet alimentaire territorial peut engager une démarche collective de certification environnementale pour l'ensemble des exploitations agricoles contractantes.

La rapporteure, en lien avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, propose de rehausser l'ambition du projet de loi en matière d'alimentation locale en érigeant les projets alimentaires territoriaux comme fer de lance de cette stratégie.

**Par l'amendement COM-1740, accepté par la commission, la rapporteure propose de réécrire l'article afin de :**

- créer une section dédiée au sein du code rural et de la pêche maritime pour consolider les règles relatives aux projets alimentaires territoriaux ;

- prévoir que les projets alimentaires territoriaux favorisent la résilience économique et environnementale des filières territorialisées pour une alimentation saine, durable et accessible et contribuent à la garantie de la souveraineté alimentaire nationale ;

- mentionner qu'ils participent au développement de produits issus de circuits courts, notamment dans le cadre de démarche collective de certification environnementale (HVE), reprenant ainsi une position des députés ;

- disposer qu'ils sont formalisés sous la forme d'un contrat entre les partenaires qui peuvent être l'État et ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental, des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire ;

- rendre compatibles les projets alimentaires territoriaux avec les objectifs définis dans le plan régional de l'agriculture durable ;

- préciser que les PAT prennent en compte la stratégie nationale pour l'alimentation, la souveraineté alimentaire, la nutrition et le climat prévue à l'article L.1 et qu'ils participent, dans les espaces densément peuplés, au renforcement de l'autonomie alimentaire locale et favorisent le développement de l'agriculture urbaine ;

- rappeler que les gestionnaires favorisent la mise en œuvre de ces projets afin de respecter leurs objectifs fixés dans le code rural et de la pêche maritime en matière d'approvisionnements de qualité, le cas échéant en recourant à des porteurs de projets engagés dans une démarche collective de certification environnementale afin de disposer de produits éligibles ;

- consacrer l'existence d'un réseau national des projets alimentaires territoriaux chargé de suivre le déploiement de ces projets alimentaires territoriaux, de mettre en avant les bonnes pratiques et de construire des outils méthodologiques au service des collectivités territoriales ;

- fixer, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023, un objectif de déploiement d'au moins un projet alimentaire territorial par département.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

## CHAPITRE II

### Développer l'agroécologie

#### Section 1

#### Dispositions de programmation

##### *Article 62 (avis)*

#### **Redevance sur les engrais azotés minéraux**

**Cet article vise à mettre en place, éventuellement, une redevance sur les engrais azotés en cas d'absence d'atteinte, deux années consécutives, des objectifs de réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote.**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission compte substituer à cet ultimatum une logique plus incitative et davantage opérationnelle, en promouvant la mise en place d'un plan Eco'Azot rassemblant des mesures d'accompagnement proposées aux agriculteurs afin de réduire les émissions liées à l'usage d'engrais azotés minéraux. À défaut de réussite de ce plan, se traduisant par une non atteinte des objectifs trois années consécutives, une redevance serait envisagée, mais uniquement au niveau européen.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

L'article 62 est le fruit d'une rédaction, sans doute inédite : la loi fixe, à l'avance, le fait qu'à défaut d'atteinte durant deux années consécutives des objectifs en matière de réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote suivant une trajectoire déterminée, « il est envisagé » de mettre en place une redevance sur les engrais azotés minéraux.

Le raffinement est poussé jusqu'à proposer une autre condition, à savoir l'absence de mise en place de dispositions équivalentes dans le droit de l'Union européenne.

Dit autrement, l'article laisse aux filières agricoles deux cycles de récoltes pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre induites par l'utilisation d'engrais azotés : si elles n'y parviennent pas, elles pourront se voir imposer une taxe. Il semble difficile de défendre que cette position ne relève pas de l'écologie punitive, d'autant que l'article ne prévoit aucune mesure d'accompagnement de l'amont agricole.



Pour la commission, cet article méconnaît la réalité du monde agricole, en laissant prospérer l'idée que les agriculteurs utilisent des engrais sans précaution particulière sur les quantités. Il importe de rappeler, à l'inverse, que les engrais représentent un de leurs premiers postes de charges. Économiquement, les premiers à vouloir réduire leurs utilisations, ce sont eux.

Or, bien souvent, ils ne disposent pas de solutions alternatives et, quand elles existent, elles entraînent un surcoût considérable face auquel les agriculteurs ne sont pas accompagnés.

Au contraire, le bilan environnemental pourrait se révéler négatif dans la mesure où l'augmentation du prix des engrais ne réduira pas leur consommation, ce que la mise en place de telles redevances dans le passé dans d'autres pays européens a démontré, ce qui a d'ailleurs justifié son abandon, mais pourrait réduire encore leur revenu, mettant alors en danger le renouvellement des générations, et se traduire par une distorsion de concurrence accrue qui bénéficiera à des produits importés qui, eux, utiliseront toujours autant d'engrais.

Au-delà de la question de la redevance, qui ne doit se faire qu'au seul niveau européen, et en accord avec les deux rapporteurs du Sénat ayant à connaître de cet article, Pascal Martin, rapporteur au fond, et Christine Lavarde, rapporteure pour avis, la rapporteure Anne-Catherine Loisier a voulu substituer à la logique punitive sous-jacente de l'article une logique incitative.

Elle a proposé à la commission, qui l'a accepté, l'amendement **COM-1741** visant à mettre en place un **plan « Eco'Azot »**, sur le modèle du plan « Eco'phyto », rassemblant l'ensemble des mesures d'accompagnement pour aider les agriculteurs à atteindre les objectifs en la matière.

Ce plan serait arrêté après avis d'une instance de concertation et de suivi, présidée par les ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement, de la santé et de la recherche, qui rassemblerait l'ensemble des parties prenantes, notamment des représentants des organisations professionnelles concernées, des organismes publics intéressés, des associations nationales de protection de l'environnement agréées, des organisations syndicales représentatives, des organismes de recherche compétents et des associations nationales de défense des consommateurs agréées. Sa composition est fixée par décret.

Le plan d'action national présentera l'ensemble des démarches contribuant à une meilleure identification des impacts associés et des moyens de réduire les quantités utilisées d'engrais azotés minéraux, à la promotion de leur utilisation raisonnée et à l'accompagnement de l'évolution des pratiques culturales et agronomiques, en prenant en compte les enjeux sanitaires, environnementaux et économiques. Il établit la liste des financements publics et des mesures destinés à la recherche, à la formation et

au soutien des exploitants agricoles en vue de développer des solutions et pratiques plus raisonnées ou alternatives et de promouvoir le recours aux engrais azotés organiques et à des équipements permettant une meilleure performance sur le plan environnemental.

En cas d'échec de ces mesures, et si les objectifs ne sont pas atteints trois années de suite, une redevance pourra être envisagée, mais uniquement au niveau européen afin de ne pas accroître les distorsions de concurrence.

Enfin, comme aujourd'hui, et pour se conformer à l'avis du Conseil d'État, le Gouvernement présentera, dans une démarche prospective, dans un rapport, les contours que pourrait prendre cette éventuelle redevance européenne.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**Section 2**  
**Autres dispositions**

*Article 63 (non modifié) (avis)*

**Objectifs annuels de réduction des émissions de protoxyde d'azote  
et d'ammoniac du secteur agricole**

**Cet article vise à définir une trajectoire avec des objectifs annuels de réduction des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac du secteur agricole.**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

Cet article, lié à l'article 62, prévoit une trajectoire avec des objectifs annuels de réduction des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac du secteur agricole.

Le mécanisme proposé par la commission à l'article 62 reposant sur cette trajectoire définie avec des objectifs annuels, elle n'a pas appelé à modifier cet article.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

*Article 63 bis (avis)*

**Codification de la Stratégie nationale de lutte  
contre la déforestation importée (SNDI)**

Cet article vise à inscrire la Stratégie nationale de lutte contre la déforestation dans le code de l'environnement. Peu ambitieux dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale, cet article de codification a été enrichi par le Sénat pour en rehausser l'ambition.

À l'initiative de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, et en accord avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission des affaires économiques a adopté un amendement pour préciser les objectifs et les modalités de la SNDI dans la loi.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Une codification *a minima* de la Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI).**

La Stratégie nationale de lutte contre la déforestation (SNDI) a été publiée en 2018 et fixe pour objectif l'arrêt de toute contribution de la France à la déforestation importée à horizon 2030. Elle concourt à la fois à la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) et à la Stratégie nationale bas carbone (SNBC). En effet, la déforestation importée dans les forêts tropicales détruit des écosystèmes riches en faune et en flore endémiques et contribue à hauteur de 11 à 17 % aux émissions mondiales de CO<sub>2</sub> chaque année.

Cet article additionnel propose de donner **une assise législative à la SNDI en l'inscrivant dans la loi, à l'article L. 110-5 du code de l'environnement**. Il résulte d'un amendement n° 5469 de la **rapporteure Mme Célia de Lavergne** (LREM - Drôme), auquel le Gouvernement a donné un avis favorable, adopté en commission spéciale à l'Assemblée nationale.

**Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, l'article 63 bis décrit sans plus de précisions l'objectif général de la stratégie et acte le principe d'une concertation de l'État avec les parties prenantes. Il s'agit donc d'une codification *a minima*.**

**II. La position de la commission - L'ajout de précisions nécessaires à une plus grande effectivité de la Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI)**

La rapporteure est favorable à la codification de la SNDI mais estime que davantage de précisions seraient nécessaires à son effectivité. Elle a donc complété le texte issu de l'Assemblée nationale par un amendement **COM-1639** adopté par la commission.

Conjointement avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable qui a déposé un amendement identique, elle a souhaité **actualiser la SNDI au moins tous les cinq ans**, afin notamment de l'ajuster aux évolutions économiques et technologiques.

Elle a aussi établi une **liste plus précise des acteurs** avec lesquels l'État doit se concerter dans le cadre de cette stratégie (collectivités territoriales et leurs groupements, grandes entreprises, organisations de protection de l'environnement ou encore scientifiques, entre autres).

Par ce même amendement, elle a proposé à la commission de **mentionner dans la loi la plateforme nationale de lutte contre la déforestation importée**, vouée à devenir le principal outil à disposition des entreprises et des acheteurs publics pour améliorer la transparence de leurs chaînes d'approvisionnement et donc la traçabilité des produits importés au regard de l'objectif de lutte contre la déforestation importée. Elle a fixé dans la loi le principe de libre accès aux données de la plateforme, afin de favoriser leur appropriation par les acteurs de la SNDI et de faciliter les croisements de données.

Enfin, conformément à la proposition n° 18 du rapport « *Vers une alimentation durable et locale : corriger les faiblesses et consolider les forces de notre modèle agricole* », dont elle a été co-auteure avec MM. Laurent Duplomb, Daniel Gremillet, Hervé Gillé, Frédéric Marchand et Mme Kristina Pluchet, la rapporteure a entendu créer **un plafond indicatif des émissions associées à la déforestation importée au sein de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC)**. Introduite par la loi Transition énergétique pour la croissance verte, la SNBC est déclinée en budgets carbone et doit être révisée au moins tous les cinq ans. Cet indicateur spécifique permettra de mieux évaluer la contribution de la déforestation importée à l'empreinte carbone de la France et de fixer une trajectoire susceptible de la réduire voire de l'éliminer.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 64 (non modifié) (avis)*

**Possibilité de transmission de données douanières  
aux agents du ministère chargé de l'environnement  
afin d'améliorer le suivi de la déforestation importée**

Cet article vise à lever le secret attaché à certaines données douanières, afin de rendre possible leur transmission aux agents du ministère chargé de l'environnement. Grâce au croisement de ces informations sur l'origine des produits importés avec les données dont dispose déjà le ministère de la transition écologique, la traçabilité des produits importés sera plus fiable et la lutte contre la déforestation importée plus effective.

Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.

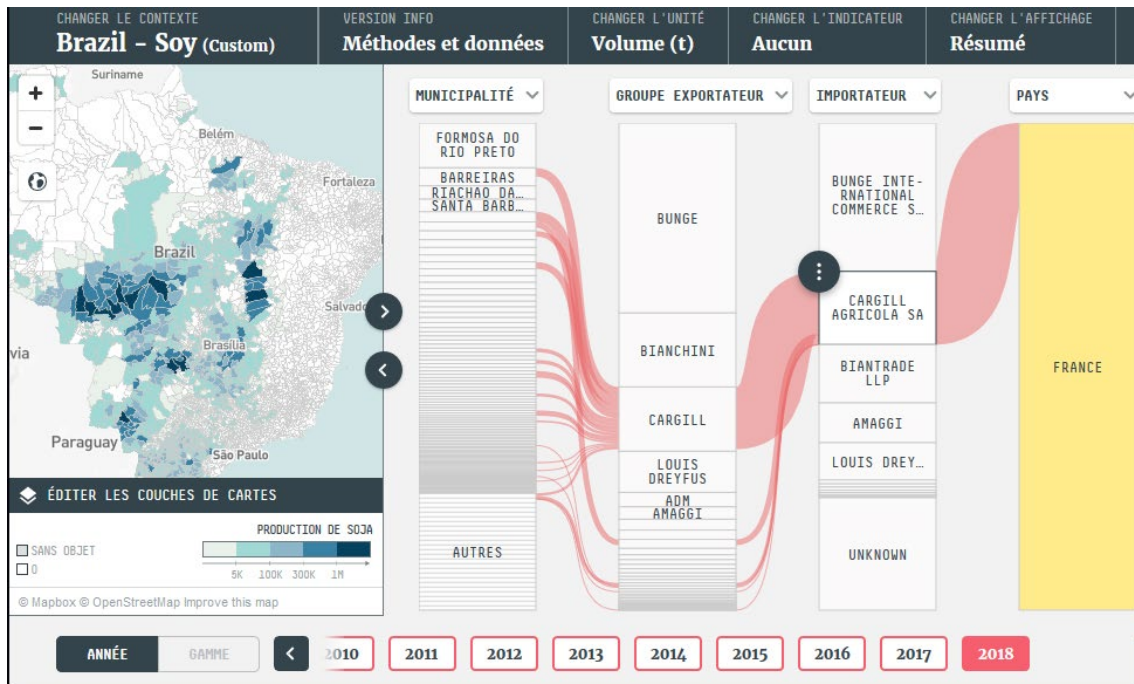
**I. Le dispositif envisagé – Une disposition d'apparence technique, mais nécessaire pour rendre la plateforme nationale de lutte contre la déforestation importée plus opérationnelle**

La Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI), adoptée en novembre 2018, vise à éliminer toute contribution de la France à la déforestation et à la destruction d'écosystèmes naturels à l'étranger à horizon 2030.

Le principal obstacle sur lequel elle bute n'est pas tant la mauvaise volonté des grandes entreprises importatrices de commodités, qui souhaitent au contraire s'orienter vers une production plus durable et respectueuse des écosystèmes naturels, que **la traçabilité encore défailante des chaînes d'approvisionnement**.

C'est pourquoi la SNDI s'appuie essentiellement sur un outil développé par le ministère de la transition écologique, la « **plateforme nationale de lutte contre la déforestation importée** », qui permet de **calculer des coefficients d'exposition au risque de déforestation, en fonction de la nature du produit, de la région d'origine et de l'identité du trader jouant le rôle d'intermédiaire**.

Cette plateforme, qui s'appuie sur les données de « Trase » est en libre accès sur le site du ministère de la transition écologique, poursuit trois objectifs : d'abord, elle contribue à l'information du grand public ; ensuite, elle valorise les initiatives vertueuses du secteur privé ; enfin, et surtout, elle fournit des informations sur les flux d'importations de denrées à destination des entreprises et des acheteurs publics.



C'est sur les croisements de données permis par cette plateforme que le « **mécanisme d'alerte** » à destination des entreprises et des acheteurs publics doit s'appuyer. Les coefficients d'exposition au risque de déforestation seraient communiqués aux entreprises et aux acheteurs publics concernés, mais ne seraient pas rendus publics au cas par cas ; à ce titre, il ne s'agit pas d'une logique de *name and shame*.

**Or, le code des douanes défend aux agents de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) de communiquer les données douanières à des organismes extérieurs, car elles sont sous le sceau du secret.**

C'est pourquoi l'article 176 de la loi de finances pour 2021 entendait autoriser ces échanges de données. Le Conseil constitutionnel a toutefois censuré cette disposition comme « cavalier budgétaire » dans sa décision n° 2020-813 DC : en effet, elle n'était « *pas relatives aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, mais à l'exploitation à d'autres fins de certaines données, le cas échéant collectées à l'occasion de ce recouvrement* ».

Le Gouvernement a réintroduit cette disposition dans le projet de loi initial, créant un article 59 *quindecies* dans le code des douanes, et donnant la faculté aux agents des douanes et du ministère de la transition écologique **d'échanger des données « utiles à l'amélioration de la transparence et de la traçabilité des chaînes d'approvisionnement en matières premières agricoles »**. En effet, la déforestation importée provient en majeure partie de commodités agroalimentaires (bœuf, soja, huile de palme, cacao) qui ont nécessité le défrichage de forêts tropicales pour la conversion des sols vers l'agriculture.

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un article inchangé sur le fond**

L'examen de cet article à l'Assemblée nationale n'a pas conduit à le modifier substantiellement. Seul un amendement n° 5470 de la rapporteure Célia de Lavergne (LREM - Drôme) a été adopté par la commission spéciale à l'Assemblée nationale. Il s'agissait d'un amendement de coordination, visant à tenir compte de la codification de la SNDI introduite à l'Assemblée par l'article 63 *bis*.

## **III. La position de la commission - Une disposition technique bienvenue, que le Sénat a adopté sans modification, tout en la complétant *via* d'autres articles**

Cette mesure technique, qui rend la SNDI plus opérationnelle, est souhaitée par l'ensemble des acteurs : ministère de la transition écologique, grandes entreprises représentées par l'Alliance pour la préservation des forêts ou associations comme Canopée - Forêts vivantes. **La commission des affaires économiques et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ont donc proposé d'un commun accord son adoption sans modification.**

**Les trois amendements identiques des deux commissions, aux articles 63 *bis*, 64 *bis* et 64 *ter* complètent par ailleurs utilement cette disposition.**

Ainsi, l'ensemble des acteurs, y compris les scientifiques ou les associations environnementales, pourront bénéficier du libre accès aux données de la plateforme que le Sénat a inscrit dans la loi. L'actualisation de la SNDI tous les cinq ans ou le calcul du plafond d'émissions spécifique à la déforestation importée pourront s'appuyer sur les données fines de la plateforme (article 63 *bis*).

L'actualisation tous les quatre ans du décret déclinant l'objectif « zéro déforestation importée par l'État » pourra tenir compte des données de la stratégie et s'ajuster en conséquence.

La réécriture de l'article 64 *ter* par le Sénat, qui prévoit la mise en place de plans d'actions pour les grandes entreprises assujetties à la loi sur le devoir de vigilance de 2017, permettra aux entreprises d'exploiter les données plus précises de la plateforme pour prendre les mesures adéquates.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**



*Article 64 bis (avis)*

**Objectif pour l'État de zéro achat participant à la déforestation importée dès 2022**

Cet article vise à fixer un objectif de « zéro achat contribuant à la déforestation importée » dans la commande publique de l'État, dès 2022.

À l'initiative de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, et en accord avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission a adopté un amendement pour décliner plus précisément, par un décret actualisé tous les quatre ans, les modalités d'application de cet objectif.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Instaurer l'exemplarité de l'État dans la lutte contre la déforestation importée**

L'article 64 *bis* est issu d'un amendement n° 5452 de la rapporteure **Mme Célia de Lavergne**, auquel le Gouvernement a donné un avis favorable, et adopté par la commission spéciale. Son introduction dans la loi a notamment été soutenue par l'Alliance pour la préservation des forêts, qui regroupe des grandes entreprises - industriels et distributeurs - désireuses de mettre fin à la déforestation importée.

Il reprend à l'identique une disposition de l'**article 49** de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (**loi « Egalim »**), article qui avait été censuré par le Conseil constitutionnel en raison de son absence de lien avec le texte initial (« cavalier législatif »).

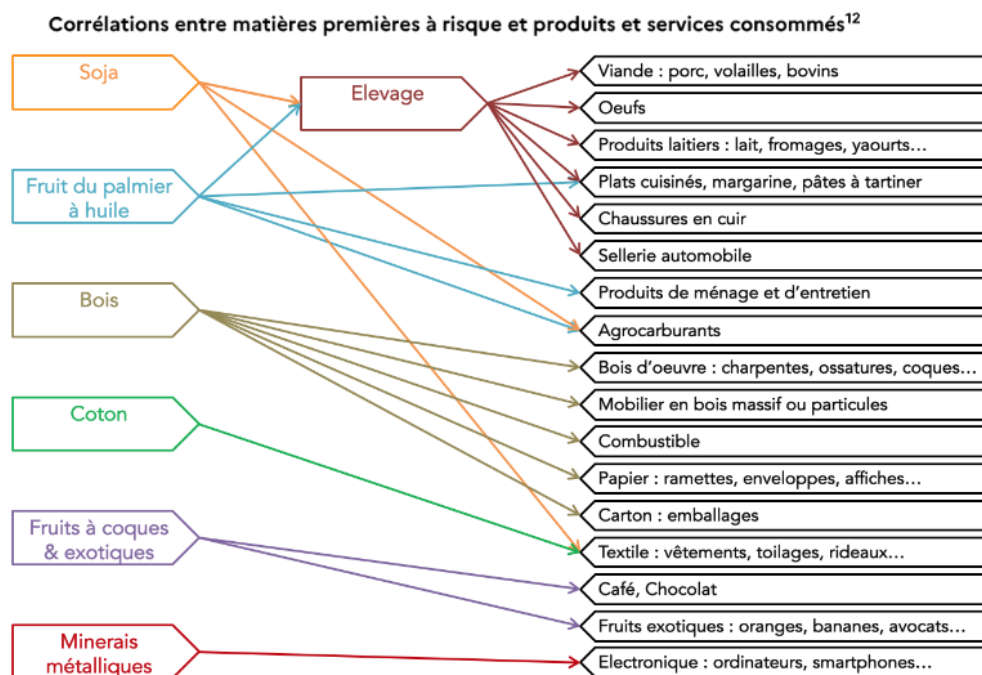
**L'achat public est en effet un levier essentiel de la stratégie de lutte contre la déforestation importée (SNDI)** lancée en 2018, qui vise l'élimination de toute déforestation importée en France d'ici 2030. Les acheteurs publics sont responsables de **volumes d'achats importants** et peuvent, de surcroît, avoir un **effet d'entraînement** pour les acheteurs privés, grâce à leur taille critique.

Avant même que l'objectif « zéro déforestation importée de l'État » soit inscrit dans la loi, **le ministère de la transition écologique a édité en novembre 2020 un « guide de conseils et de bonnes pratiques à destination des acteurs de la commande publique »**.

Ce guide les sensibilise et leur prodigue des conseils pour limiter leur contribution à la déforestation importée, en particulier dans les

domaines « à risque » de la restauration collective et de l'alimentation au sens large, des biocarburants ou encore du mobilier.

Il vise un public large puisqu'il est destiné aux 130 000 acheteurs publics, incluant donc l'ensemble des collectivités territoriales.



L'article 64 *bis* donne une assise législative à cette politique de sensibilisation mais se concentre, lui, sur l'État.

## II. La position de la commission - Un objectif qu'il convient d'abord d'appliquer rigoureusement à l'État, avant d'envisager de l'étendre aux collectivités territoriales

La rapporteure souhaite souligner que l'article 64 *bis* fixe un objectif et non une obligation de résultats pour l'État. Pour cette raison, la date fixée pour atteindre cet objectif, dès 2022, ne lui semble pas trop rapprochée.

Au contraire, en accord avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, M. Pascal Martin, la rapporteure a déposé un amendement COM-1640, adopté par la commission des affaires économiques, qui **codifie l'objectif par un article L. 110-6 du code de l'environnement, et le précise.**

Cet amendement identique à celui de M. Pascal Martin prévoit ainsi **qu'un décret définissant les modalités pour atteindre cet objectif soit mis à jour tous les quatre ans.** Il précise aussi le champ de l'objectif en retenant une définition large de la déforestation importée (« déforestation, dégradation des forêts, dégradation d'écosystèmes naturels en dehors du territoire national »).

Également en accord avec le rapporteur au fond, **la rapporteure a convenu de ne pas étendre le champ du « zéro contribution à la déforestation importée » aux collectivités territoriales, contrairement à ce qui avait pu être envisagé.** En effet, les régisseurs des petites communes ne disposent pas nécessairement de l'ingénierie, ou tout simplement l'information suffisante n'est pas toujours disponible, pour mesurer l'impact des achats de petites collectivités. Les échanges avec le Commissariat général au développement durable (CGDD) ont fait apparaître qu'à ce stade, la traçabilité des produits importés ne peut être établie que par faisceau d'indices, par exemple en s'appuyant sur les cahiers des charges des labels de qualité (agriculture biologique, label rouge). Pour certains produits comme l'huile de palme, ou pour certains co-contractants des acheteurs publics d'envergure comme Sodexo, des informations fiables sont plus faciles à établir. Ce n'est toutefois pas aussi évident pour tous les produits et toutes les structures et cela demande, en tout état de cause, des moyens importants.

Plutôt que d'étendre de façon purement nominale le champ de l'objectif aux collectivités, sans véritable possibilité technique d'en contrôler l'application, la commission a préféré renforcer l'exigence des mesures pour les acteurs qui en ont véritablement les moyens, au premier chef pour l'État.

Ainsi, de même que le plan d'actions introduit à l'article 64 *ter* ne concerne que les très grandes entreprises, la rapporteure a proposé que cet article 64 *bis* s'applique rigoureusement, mais seulement à l'État.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 64 ter (avis)*

**Plans d'actions des grandes entreprises afin d'identifier et de prévenir leur contribution à la déforestation importée**

Cet article introduit à l'Assemblée nationale visait à demander la remise d'un rapport au Parlement, sur la mise en œuvre de la plateforme nationale de lutte contre la déforestation importée.

À l'initiative de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, et en accord avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission a souhaité réécrire entièrement cet article afin de remplacer la demande de rapport par un dispositif beaucoup plus ambitieux, au service de notre souveraineté alimentaire et de notre autonomie protéique.

Elle a ainsi adopté un amendement de la rapporteure qui prévoit à partir de 2024 la mise en place, par les plus grandes entreprises, d'un plan d'actions pour identifier et prévenir leur contribution à la déforestation importée.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale - Une nouvelle demande de rapport, sans contribution majeure à la lutte contre la déforestation importée**

L'article 64 *ter* est issu d'amendements identiques n° 4731 (groupe LREM) et n° 4741 (Mme Frédérique Tuffnell), adoptés par la commission spéciale avec des avis favorables du Gouvernement et de la rapporteure, Mme Célia de Lavergne (LREM - Drôme). Cet article demande un rapport au Gouvernement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, sur la mise en œuvre de la plateforme nationale de lutte contre la déforestation importée.

Il s'agit de la plateforme sur laquelle repose le mécanisme d'alerte à destination des entreprises mais aussi, comme le précise l'amendement n° 5363 de la rapporteure Mme Célia de Lavergne adopté en séance publique, à l'usage des acheteurs publics.

Sur le fondement de l'article 64 de ce projet de loi, la plateforme pourra bénéficier de jeux de données plus complets qui devraient permettre, par un croisement des informations des douanes avec celles du ministère de la transition écologique, une meilleure traçabilité des produits importés et une estimation plus fine de leurs coefficients d'exposition au risque en fonction de leur nature et de leur origine géographique.

Une évaluation de la plateforme étant déjà prévue par les services du ministère de la transition écologique et par le Commissariat général au développement durable (CGDD), l'article 64 *ter* se borne à en améliorer la transparence, en rendant cette évaluation publique.

## II. La position de la commission - L'institution de plans d'actions ambitieux, qui fixent aux plus grandes entreprises une obligation de moyens afin d'identifier et de prévenir leur contribution à la déforestation importée

La plateforme nationale est destinée à jouer un rôle majeur dans la traçabilité des produits importés au regard de l'objectif de lutte contre la déforestation importée et plus généralement dans la transparence des chaînes d'approvisionnement, notamment du secteur agroalimentaire.

Toutefois, l'intérêt d'un rapport sur la mise en œuvre de cette plateforme apparaît limité. La rapporteure est donc favorable à la mention plus explicite de la plateforme à l'article 63 *bis* (amendement COM-1639 précité) et à la suppression de cette demande de rapport.

En lieu et place de cette évaluation des effets de la plateforme sur les comportements des entreprises, la rapporteure a souhaité directement agir sur ces comportements, en reprenant la proposition n° 18 du rapport « *Vers une alimentation durable et locale : corriger les faiblesses et consolider les forces de notre modèle agricole* », dont elle est co-auteure avec Laurent Duplomb, Daniel Gremillet, Hervé Gillé, Frédéric Marchand et Kristina Pluchet, au nom de la commission des affaires économiques et de celle de l'aménagement du territoire et du développement durable.

En accord avec cette dernière, qui avait déposé un amendement identique, la commission des affaires économiques du Sénat a ainsi adopté un amendement COM-1641, instituant des plans d'actions pour les grandes entreprises afin d'identifier et de prévenir leur contribution à la déforestation importée.

Pour ce faire, elle s'est appuyée sur le cadre fixé par la loi du 27 mars 2017 relatif au devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre, tout en le précisant. La logique du « devoir de vigilance » est de rendre les grandes entreprises comptables des agissements de leurs sous-traitants, dès lors qu'ils ne respectent pas les droits de l'homme, quelles que soient les lois du pays où ils ont eu lieu. Les plans d'actions, en l'espèce en matière de déforestation, ne concerneront dès lors que les plus grandes entreprises, qui sont seules soumises à cette loi (article L. 225-102-4 du code de commerce).

Le choix d'obliger ces entreprises à élaborer de tels plans d'actions part du constat que ce sont les entreprises qui disposent de la vision la plus complète sur leurs chaînes d'approvisionnement. Les douanes ne

disposent bien souvent que de données parcellaires, qui dépendent en outre de la bonne foi des autorités du pays d'exportation.

Cette disposition a donc été conçue dans un souci d'efficacité et d'effectivité de la lutte contre la déforestation importée et de la recherche d'une production plus durable.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 65 (délégué)*

**Compatibilité des objectifs des documents  
de programmation stratégique nationale,  
régissant l'application de la politique agricole commune,  
avec d'autres stratégies environnementales**

**Cet article vise à s'assurer que les objectifs figurant dans les documents du plan stratégique national de la politique agricole commune soient compatibles avec des stratégies environnementales.**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission a apporté une précision rédactionnelle, actant la création d'une stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée dans l'actuel projet de loi. La commission a également souhaité que les objectifs du futur PSN veillent à la résilience des exploitations agricoles ainsi qu'au maillage agricole du territoire.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. Le dispositif envisagé - une compatibilité entre les objectifs du PSN et d'autres stratégies environnementales**

Dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune en cours de négociation au niveau européen, chaque État-membre devra établir un plan stratégique national, étalé sur la durée de la programmation de la politique agricole commune, afin de définir les moyens mis en œuvre par l'État membre pour atteindre les objectifs européens en la matière. Ce document déclinera ainsi les modalités de mise en œuvre de la PAC en France, et inclura des indicateurs de suivi afin que la Commission européenne assure un contrôle sur les résultats plus que sur les moyens mis en œuvre.

L'article du projet de loi déposé par le Gouvernement crée un article L. 4 au sein du code rural et de la pêche maritime pour prévoir une bonne articulation entre les objectifs figurant dans les documents de programmation stratégique nationale (PSN) exigée par la nouvelle politique agricole commune et d'autres stratégies mises en œuvre en France à savoir :

- la stratégie nationale bas carbone, prévue à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement, laquelle incarne la feuille de route de la France dans le cadre de la lutte contre le dérèglement climatique et pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique, afin d'atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050 ;

- la stratégie nationale pour la biodiversité, dont l'existence repose sur l'article L. 110-3 du code de l'environnement, qui promeut la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité en France, conformément aux engagements nationaux dans la convention sur la diversité biologique de Nairobi ;

- le plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement, aux termes de l'article L. 1311-6 du code de la santé publique, actualisé à chaque période quinquennale, afin de prendre en compte les effets sur la santé de substances chimiques, biologiques et physiques ;

- l'objectif de lutte contre la déforestation importée.

Le suivi des actions du PSN mises en œuvre afin d'atteindre les objectifs en matière de climat et de biodiversité inclus dans ces stratégies se fera par l'analyse d'indicateurs de performance climatique et environnementale, qui aura lieu de manière régulière. Cette évaluation se traduira dans un rapport de performance, publié annuellement, tout en se déclinant dans des évaluations prévues spécifiquement par le droit de l'Union européenne.

L'article dispose que ces évaluations soient transmises au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental.

## **II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

En commission, les députés ont adopté un amendement de la rapporteure afin de prévoir une transmission annuelle du rapport de performance mentionné au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental. Il sera également mis à la disposition du public. Le document de programmation, les modifications qui y sont apportées, les plans d'action mis en œuvre pour atteindre les objectifs et les évaluations européennes doivent également être transmises et être mises à la disposition du public.

En séance publique, un amendement rédactionnel de la rapporteure a également été adopté.

## **III. La position de la commission - faire du PSN un outil prenant en compte les engagements français en matière environnemental mais aussi les particularités agricoles de notre pays**

La rapporteure estime, avant tout, que le nouveau mode de fonctionnement de la politique agricole commune accroît considérablement la subsidiarité au sein de l'Union européenne, laissant d'importantes marges de manœuvre au Gouvernement en la matière. Il importe dès lors de réfléchir dès aujourd'hui, dans une perspective démocratique, à établir un



contrôle strict du Parlement sur ce nouveau champ de l'action gouvernemental.

Concernant l'article, il est étonnant de prévoir des normes prescriptives sur le plan stratégique national, qui pourraient entrer en vigueur une fois qu'il a été adopté, dès lors que les modalités sont progressivement révélées par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ces derniers jours.

La commission a proposé des évolutions sur deux points.

D'une part, il importe de ne pas fragiliser juridiquement le PSN en le rendant dépendant de pléthore de stratégies nationales qui n'ont pas la même temporalité ou pourraient entrer en contradiction avec des objectifs européens qui s'imposent aux États-membres dans le cadre de la politique agricole commune. Il ne faudrait pas que le difficile équilibre trouvé lors de l'élaboration d'un plan stratégique national engageant la France vis-à-vis des agriculteurs sur sept ans et guidant ainsi leurs investissements soit remis en cause par toute modification d'une stratégie environnementale, par exemple si ces stratégies nationales arrivent à expiration. C'est pourquoi la rédaction actuelle lui paraît cohérente, dans la mesure où elle prévoit la compatibilité du PSN avec des stratégies traduisant des engagements internationaux ou européens de la France.

La commission a adopté l'amendement **COM-311** de la rapporteure qui remplace l'objectif de lutte contre la déforestation importée par la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée, créée à l'article L. 110-5 du code de l'environnement par le projet de loi « Climat et résilience ».

D'autre part, la commission a toutefois estimé qu'il importait de déterminer des objectifs particuliers au PSN français.

Le PSN devra, d'ores et déjà, répondre à des objectifs européens.

Avant tout, le règlement européen devrait fixer trois objectifs généraux : favoriser une agriculture intelligente et résiliente assurant la sécurité alimentaire ; renforcer les actions favorables à l'environnement et au climat qui contribuent aux objectifs environnementaux et climatiques de l'Union européenne et renforcer le tissu socio-économique des zones rurales.

Ces objectifs seront déclinés en neuf objectifs spécifiques :

- assurer un revenu équitable aux agriculteurs ;
- accroître la compétitivité ;
- rééquilibrer les pouvoirs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire ;
- agir contre le dérèglement climatique ;

- protéger les ressources naturelles dans un objectif de développement durable ;
- préserver les paysages et la biodiversité ;
- soutenir le renouvellement des générations ;
- dynamiser et soutenir le développement économique des zones rurales ;
- garantir la qualité des denrées alimentaires et la santé en réponse aux attentes de la société ;
- moderniser par l'innovation dans le cadre de la transition numérique.

La commission a voulu préciser que le PSN devait veiller à prendre en compte certaines spécificités nationales. Recueillant un avis de sagesse de la rapporteure, les amendements COM-1469 et COM-1468 de Franck Montaugé disposent que les objectifs de futur PSN visent notamment à :

- renforcer la résilience des exploitations en encourageant le développement d'une véritable politique de gestion des risques en agriculture et en accompagnant la mise en place d'une réelle couverture assurantielle agricole en France ;
- assurer un maillage agricole du territoire, en soutenant spécifiquement les territoires à handicaps naturels et les zones intermédiaires.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 66 (délégué)*

**Commerce équitable**

**Cet article, relatif aux produits « commerce équitable », vise à clarifier le droit existant et à encadrer les pratiques trompeuses constatées sur ces produits, afin de garantir que l'utilisation de cette appellation ne soit permise qu'après une reconnaissance par un label ou un système de garantie, effectuée par la plateforme RSE de France Stratégie.**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté une précision rédactionnelle visant à sécuriser juridiquement le dispositif.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Des critères déterminés dans la loi, dont le respect, sans contrôle, suffit pour apposer la mention « commerce équitable » sur un produit**

Le label « commerce équitable » est aujourd'hui défini à l'article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

La définition légale a été étoffée par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, pour y intégrer, en particulier, les échanges entre acteurs situés dans les pays du Nord, notamment en France, et prévoir le respect de plusieurs principes :

- assurance du progrès économique et social des travailleurs en situation de désavantage économique du fait de leur précarité, de leur rémunération et de leur qualification ;

- organisation des producteurs au sein de structures à gouvernance démocratique ;

- durabilité de la relation commerciale afin de limiter l'impact des aléas économiques sur les producteurs, avec des contrats triennaux a minima ;

- versement d'un prix rémunérateur établi sur la base d'une identification des coûts de production et d'une négociation équilibrée ;

- octroi d'une prime de soutien aux projets collectifs ;

- traçabilité des produits ;

- participation à des actions de sensibilisation et d'éducation à des modes de production et de consommation socialement et écologiquement plus durables.

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a revu le système de labellisation du commerce équitable en confiant cette mission à une commission selon des modalités définies par décret. Le décret n° 2015-1311 du 19 octobre 2015 relatif à la commission de concertation du commerce a confié cette mission à la Commission de concertation du commerce.

Ainsi, l'article 3 dudit décret dispose que les demandes de reconnaissance, dont les éléments sont définis par arrêté du ministre chargé du commerce, sont instruites par une section thématique de la commission de concertation du commerce (3C). La section thématique entend le demandeur à sa requête et rend un avis motivé sur la demande de reconnaissance.

Les systèmes de garantie et les labels du commerce équitable reposent sur les critères suivants :

- échanges commerciaux poursuivant le développement économique et social durable ;
- existence d'un dispositif de régulation des prix ;
- caractère démocratique des groupements de producteurs ;
- respect d'engagements environnementaux et sociaux contrôlés par un tiers ;
- initiatives valorisant des modes de production et d'exploitation respectueux de la biodiversité ;
- transparence vis-à-vis des consommateurs.

Les décisions de reconnaissance sont prononcées pour une durée de trois ans renouvelable.

Dès lors, les critères sur lesquels reposent les systèmes de garanties et les labels, prévus au niveau réglementaire, vont légèrement plus loin que les critères du commerce équitable de niveau législatif en ce qu'ils peuvent exiger des initiatives valorisant des modes de production et d'exploitation respectueux de la biodiversité. C'est pourquoi 84 % des produits « commerce équitable » sur les filières internationales sont également labellisés en bio selon l'étude d'impact du projet de loi, le pourcentage de double labellisation étant de 47 % pour les produits nationaux.

Enfin, la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises a précisé que seuls les produits satisfaisant aux conditions définies dans cet article peuvent comporter le terme « équitable » dans leur dénomination de vente.

Même si le cadre a récemment évolué pour interdire la profusion de dénominations « équitable » ne respectant pas les principes du commerce équitable reconnus par la loi, il pourrait être renforcé en durcissant les conditions de la reconnaissance publique des labels car aujourd’hui, cette reconnaissance ne fonctionne pas en raison « de difficultés de gestion par la 3C » selon la même étude d’impact et car il n’existe pas de lien entre la dénomination de vente « équitable » et la reconnaissance publique.

## **II. Le dispositif envisagé - Un meilleur encadrement de l’utilisation du terme « équitable » et une nécessaire prise en compte de modes de production et d’exploitation respectueux de l’environnement et de la biodiversité**

L’article 66 du projet de loi propose deux modifications de l’article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises :

- d’une part, il consacre au niveau législatif la condition de valorisation des modes de production et d’exploitation respectueux de l’environnement et de la biodiversité, comme condition au commerce équitable - il reprend en cela la dénomination actuelle prévue au niveau réglementaire, tout en précisant que cela concerne l’agroécologie lorsqu’il s’agit de filières alimentaires ;

- d’autre part, il conditionne l’utilisation du terme « équitable » à une soumission à des systèmes de garantie ou à une conformité à des labels reconnus, cet alinéa entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

## **III. Les modifications adoptées par l’Assemblée nationale**

En séance publique, deux amendements de Gérard Leseul (n° 5980) et de Sandrine Le Feu (n° 6446) ont confié, conformément au projet détaillé par le Gouvernement dans son étude d’impact, la reconnaissance des systèmes de garanties et des labels à la plateforme nationale d’actions globales pour la responsabilité sociale des entreprises, et non plus à la 3C, pour une durée renouvelable de trois ans. Les amendements ont également prévu que cette plateforme RSE, créée au sein de France Stratégie, qui regroupe les administrations compétentes, les organisations représentant les entreprises et le monde économique, les organisations syndicales de salariés, des représentants de la société civile et de la recherche, comprenne un député et un sénateur. Un décret précisera les missions et la composition de cette plateforme.

#### **IV. La position de la commission – Une précision pour sécuriser le cadre juridique**

Les auditions de la rapporteure ont révélé que le terme « système de garantie » n'avait pas de définition juridique claire, contrairement à celui de système participatif de garantie, qui a une définition portée au niveau international.

C'est pourquoi la rapporteure a proposé à la commission, qui l'a accepté, d'adopter son amendement **COM-312** effectuant cette clarification dans la loi mais également à l'article 60 de la loi n° 2005-882. Cet amendement était identique au **COM-1671** d'Henri Cabanel ainsi qu'au **COM-1788** de Christine Bonfanti-Dossat.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 66 bis A (nouveau) (délégué)*

**Plan commerce équitable**

**La commission est favorable à la mise en place d'un plan « commerce équitable », comme cela avait pu être le cas entre 2013 et 2017 pour mieux structurer les actions en la matière.**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**

La commission regrette que le plan « commerce équitable », mis en œuvre entre 2013 et 2017 pour mieux structurer les actions en la matière, n'ait pas été renouvelé.

À l'initiative d'Henri Cabanel, elle propose, en adoptant l'amendement **COM-1672** devenant article additionnel, de mettre en œuvre un plan d'action national relatif au commerce équitable avant le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**

*Article 66 bis (délégué)*

**Labels privés**

**Cet article vise à encadrer les démarches de labels privés en les définissant dans la loi.**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose de conserver cet encadrement juridique, en y apportant une modification rédactionnelle.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. Le dispositif envisagé - L'article propose un encadrement des labels privés**

L'article est né d'un amendement de la rapporteure de l'Assemblée nationale sur ce titre qui, en commission, a souhaité donner une définition de la notion de label privé en matière agricole et alimentaire (amendement n° 5477).

Est ainsi créé un article L. 640-2-1 du code rural et de la pêche maritime reconnaissant l'existence de labels privés dont peuvent bénéficier les produits agricoles, forestiers ou alimentaires et les produits de la mer, bruts et transformés, dans le respect de la réglementation européenne en la matière. Ces labels doivent être encadrés par un cahier des charges précis qui garantit au produit des caractéristiques particulières les distinguant des produits similaires habituellement commercialisés. Le deuxième alinéa dispose que la conformité des produits au cahier des charges tout comme la mise en œuvre de ce dernier font l'objet d'un contrôle régulier.

En séance publique, la rapporteure est venue préciser cet article par le biais de deux amendements :

- le premier dispose que seuls les produits issus d'une démarche collective peuvent bénéficier de labels privés (amendement n° 5443 de la rapporteure, modifié par le sous-amendement n° 7436 de Pierre Venteau) ;

- le cahier des charges garantit, notamment, une qualité particulière, des conditions de production respectueuses de l'environnement ou la juste rémunération du producteur agricole (amendement n° 7235 de Pierre Venteau et du groupe LREM).



**II. La position de la commission - La commission propose une clarification rédactionnelle**

La commission soutient cet article, tout en proposant de corriger une rédaction qui pourrait laisser penser que ce sont les produits qui font l'objet d'une « démarche collective », et non les labels. C'est pourquoi elle a adopté un amendement rédactionnel de la rapporteure (COM-313).

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 66 ter A (nouveau) (délégué)*

**Origine de l'ingrédient primaire des denrées alimentaires**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté un amendement créant un article additionnel afin de faire évoluer les règles en matière d'affichage de l'origine des denrées alimentaires, dans un objectif de plus grande transparence de l'information transmise au consommateur.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**

L'indication de l'origine des produits alimentaires est un élément essentiel pour mieux associer les consommateurs à la réduction de l'empreinte environnementale de notre alimentation. C'est un prérequis pour favoriser une alimentation plus durable.

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi met à cet égard en place un affichage environnemental des produits, y compris les denrées alimentaires, tout en prévoyant la mise en place d'un affichage de l'origine des produits textiles quand ils sont fabriqués en France.

Enfin, l'article 66 prévoit une mesure réglementant l'affichage des mentions « commerce équitable », reconnaissant l'importance des mentions informant le consommateur sur les produits alimentaires. C'est d'ailleurs au regard de cet objectif que les députés ont intégré un article 66 *bis* visant à réglementer les labels privés.

Parmi ces indications essentielles pour les consommateurs sur les denrées alimentaires figure l'affichage de l'origine des ingrédients principaux.

Pour la rapporteure, c'est un élément essentiel pour accroître la durabilité de l'alimentation.

Toutefois, le droit européen, issu du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (dit règlement INCO), est d'harmonisation maximale. Dès lors, toute imposition spécifique fixée dans le droit national peut être cassée, comme le rappelle la récente affaire Lactalis sur l'affichage de l'origine du lait.

En effet, la France avait obtenu, en 2016, une expérimentation sur l'étiquetage de l'origine du lait. Toutefois, la Cour de justice de l'Union européenne, interrogée par le Conseil d'État, a rappelé que cet étiquetage de l'origine ne pouvait être imposé par un État membre que si la majorité des

consommateurs attache une importance significative à cette information, ce qui est bien sûr le cas, et s'il existe un lien avéré entre certaines propriétés d'une denrée alimentaire et son origine. C'est pourquoi, à défaut de la démonstration d'un tel lien entre l'origine et les propriétés du lait français, le Conseil d'État a annulé le décret autorisant une telle expérimentation.

Depuis, l'affichage de l'origine de l'ingrédient primaire est dans une impasse.

Il importe de faire bouger les lignes : la présidence française de l'Union européenne en janvier 2022 doit être une étape importante dans l'évolution du droit européen en la matière.

Mais le droit européen permet, d'ores et déjà, d'avancer, depuis une révision du règlement INCO en 2018.

Un amendement, proposé par la rapporteure (**COM-314**), prévoit qu'il sera désormais nécessaire de mettre en place un affichage obligatoire de l'origine de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire lorsque l'origine de la denrée est différente de l'ingrédient primaire, à tout le moins en précisant que ces origines sont différentes, afin de ne pas induire le consommateur en erreur.

Cet affichage doit être visible, lisible et apparent.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.**

*Article 66 ter (avis)*

**Information sur la saisonnalité des fruits et légumes frais  
dans les commerces**

Cet article entend créer une obligation, au sein des commerces alimentaires de plus de 400 m<sup>2</sup> qui vendent des produits alimentaires, d'afficher tout au long de l'année une information relative à la saisonnalité des fruits et légumes frais proposé à la vente.

Sur la proposition de la rapporteure pour avis Anne-Catherine Loisier, la commission a adopté deux amendements visant à :

- prévoir que la saisonnalité puisse être affichée par voie électronique ;

- rendre immédiatement applicable l'article 18 de la loi « Avenir de l'agriculture » qui permet de faire bénéficier gratuitement aux organisations professionnelles agricoles commercialisant des produits frais d'espaces d'information sur les chaînes publiques de télévision et de radio afin, notamment, de promouvoir la qualité des produits, la connaissance de la filière ou les démarches agro-environnementales. L'application de cet article est en effet aujourd'hui empêchée par le Gouvernement, qui refuse d'édicter le décret prévu.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.

La commission souscrit à l'objectif d'améliorer l'information du consommateur en prévoyant l'affichage de la saisonnalité des produits frais dans les grandes surfaces vendant des produits alimentaires. Pour plus de souplesse, toutefois, elle a adopté un amendement **COM-1599** de la rapporteure pour avis tendant à ce que cet affichage puisse être effectué, notamment, par voie électronique.

Par ailleurs, toujours dans cet objectif de renforcer la connaissance par les consommateurs de la saisonnalité des produits, la commission a adopté un amendement **COM-1600** de la rapporteure pour avis visant à rendre immédiatement applicable l'article 18 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>1</sup>. Aujourd'hui incompréhensiblement bloqué par le Gouvernement, qui refuse depuis sept ans de prendre le décret d'application prévu, cet article permet de faire bénéficier gratuitement certaines filières agricoles (viandes fraîches, fruits et légumes frais, produits

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

laitiers frais) d'espaces d'information sur les chaînes publiques de télévision et de radio, notamment afin de promouvoir les produits de saison.

Il importe donc que le Gouvernement applique enfin la volonté du législateur en la matière. À nouveau interrogé par la rapporteure pour avis sur ce sujet à l'occasion de ses travaux, il n'a pas souhaité apporter de réponse.

Dans l'attente, l'amendement de la rapporteure pour avis supprime donc le renvoi à un décret au sein de cet article 18 afin de rendre immédiatement applicable cet article.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 66 quater (non modifié) (délégué)*

**Objectifs de la politique conduite dans le domaine de la qualité et de l'origine des produits agricoles**

**Cet article vise à inclure dans les objectifs de la politique conduite dans le domaine de la qualité et de l'origine des produits agricoles un objectif d'encouragement de la structuration des filières respectueuses de l'environnement.**

**Sur la proposition de sa rapporteure Anne-Catherine Loisier, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

**I. Le dispositif envisagé - Inclure dans les objectifs de la politique conduite dans le domaine de la qualité et de l'origine des produits agricoles un objectif d'encouragement de la structuration des filières respectueuses de l'environnement**

Issu d'un amendement de Barbara Bessot-Ballot et plusieurs de ses collègues au stade de la séance publique (n° 6067), l'article modifie l'article L. 640-1 du code rural et de la pêche maritime, qui détermine les objectifs de la politique conduite dans le domaine de la qualité et de l'origine des produits agricoles, forestiers, alimentaires et des produits de la mer afin d'y inclure le nouvel objectif suivant : « *encourager la structuration de filières respectueuses de l'environnement et de la biodiversité, notamment au regard de pratiques agroécologiques, de l'utilisation de matières premières durables, de modes de transformation responsables et de circuits de production et de consommation de proximité.* »

**II. La position de la commission - Une coordination juridique bienvenue**

Les filières sous signes officiels de l'origine et de la qualité n'ont pas attendu l'adoption de cet article pour s'engager dans des démarches de durabilité. Nombre de cahiers des charges incluent déjà des dispositions visant à l'évolution des pratiques environnementales et de nombreuses demandes sont en cours pour modifier les cahiers des charges, sans doute pour y intégrer de nouvelles mesures dites environnementales spécifiques.

Ainsi, l'INAO a adopté, en 2020, plusieurs orientations pour encourager les AOP, IGP et les Label rouge à se doter d'objectifs ambitieux sur ces sujets environnementaux.

Cette démarche volontaire permettant aux filières de s'emparer de ces objectifs est plus efficace qu'une volonté d'imposition de critères environnementaux dans les cahiers des charges qui, de toute manière, se heurtera souvent à des problèmes juridiques. Par exemple, si l'article 48 de la loi Egalim prévoyait qu'un décret fixerait les conditions dans lesquelles, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2030, les signes d'identification de la qualité et de l'origine intègrent dans leurs cahiers des charges les dispositions pour que les exploitations concernées répondent aux exigences prévues pour faire l'objet de la certification environnementale, il est sans doute in conventionnel puisque la définition du contenu minimum des cahiers des charges des AOP et des IGP relève uniquement de la réglementation européenne.

La rapporteure constate, en effet, que les objectifs actuels de la politique conduite dans le domaine de la qualité et de l'origine des denrées alimentaires incluent :

- la promotion de la diversité des produits et l'identification de leurs caractéristiques, ainsi que leur mode de production ou leur origine, pour renforcer l'information des consommateurs et satisfaire leurs attentes ;

- le renforcement du développement des secteurs agricoles, halieutiques aquacoles, forestiers et alimentaires et accroître la qualité des produits par une segmentation claire du marché ;

- la fixation sur le territoire de la production agricole, forestière ou alimentaire et l'assurance du maintien de l'activité économique notamment en zones rurales défavorisées par une valorisation des savoir-faire et des bassins de production ;

- la répartition de façon équitable des fruits de la valorisation des produits agricoles aquacoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer entre les producteurs, les transformateurs et les entreprises de commercialisation.

Toutefois, l'article L. 640-2 du même code mentionne, parmi les signes d'identification de la qualité et de l'origine, la mention « agriculture biologique » ainsi que la mention « issus d'une exploitation de haute valeur environnementale », qui suivent, avant tout, un objectif de structuration de filières promouvant des pratiques agricoles différentes.

Dès lors, il apparaît cohérent de résoudre ce vide juridique en consacrant cet objectif à l'article L. 640-1, tout en garantissant que la fixation d'un nouvel objectif à la politique des signes de qualité ne soit pas un mécanisme « contraignant », qui pourrait être contraire au droit européen, mais bien une cible qu'il convient d'« encourager », ce qui est le cas de cet article 66 *quater*. Elle regrette toutefois la formulation retenue, pouvant laisser entendre que les autres filières de qualité ne sont pas respectueuses de l'environnement, ce qui est évidemment erroné.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**



---

**TITRE VII**  
**DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉVALUATION CLIMATIQUE ET**  
**ENVIRONNEMENTALE**

*Article 76 (avis)*

**Renforcement de l'évaluation relative au climat,  
dans la perspective de la « loi quinquennale » prévue à compter de 2023**

Cet article vise à renforcer l'évaluation relative au climat, dans la perspective de la « loi quinquennale » prévue à compter de 2023.

**Le rapporteur Daniel Gremillet a présenté un amendement supprimant le rapport devant être annexé à la « loi quinquennale », prévue à compter de 2023, mentionnée à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

Adopté en séance publique sur le fondement d'un amendement, présenté par le rapporteur Erwan Balanant, et ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, **l'article vise à renforcer de l'évaluation relative au climat :**

- d'une part, il prévoit que la Cour des comptes, assistée du Haut Conseil pour le climat, évalue annuellement les mesures prévues par la loi « Climat-Résilience » ;

- d'autre part, un rapport devra être annexé au projet de « loi quinquennale », mentionné à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, et donner lieu à « *approbation par le Parlement* », pour présenter le bilan des actions engagées par le Gouvernement, les collectivités territoriales et les entreprises au titre de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et proposer des évolutions des « *budgets carbone* ».

**Le rapporteur rappelle que la commission des affaires économiques est à l'origine de la « loi quinquennale », instituée dans le cadre de l'examen de la loi « Énergie-Climat »<sup>1</sup>.**

**À ce titre, il relève que le dispositif proposé soulève plusieurs difficultés :**

- en premier lieu, le principe de l'« *approbation par le Parlement* » du rapport annexé au projet de « loi quinquennale » serait totalement inédit ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (Article 2).

- en second lieu, il existe déjà des dispositifs d'évaluation : comme tout projet de loi, la « loi quinquennale » fera l'objet d'une étude d'impact, en application de la loi organique prise en application de l'article 39 de la Constitution<sup>1</sup> ; par ailleurs, la commission a déjà fait adopter le principe d'un état évaluatif, annexé à chaque projet de loi de finances<sup>2</sup>, présentant les moyens publics et privés mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la « loi quinquennale »<sup>3</sup> ;

- de surcroît, l'évolution des « *budgets carbone* » n'a pas vocation à être définie, dans un rapport remis par le Gouvernement, mais bien par le législateur, à travers la « loi quinquennale », puisque le 1<sup>o</sup> de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie dispose que cette loi devra fixer « *les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour trois périodes successives de cinq ans* » ;

- enfin, le dispositif laisse curieusement de côté l'évaluation de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), pourtant notre principal document programmatique en matière d'énergie.

**Face à ces difficultés, le rapporteur Daniel Gremillet a présenté un amendement (COM-1898) supprimant le second alinéa de l'article.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (Article 8).

<sup>2</sup> Et dorénavant intégré au rapport sur « l'impact environnemental du budget ».

<sup>3</sup> V de l'article 2 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat devenu article puis article 176 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

*Article 77 (supprimé) (avis)*

**Observatoire des actions conduites et des engagements pris pour mettre en œuvre la stratégie nationale bas-carbone (SNBC)**

Cet article prévoit l'institution, par les collectivités territoriales représentées au Conseil national de la transition écologique (CNTE), d'un observatoire des actions conduites et des engagements pris pour la mise en œuvre par elles de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

**Sur la proposition du rapporteur Daniel Gremillet, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

Adopté en séance publique sur le fondement d'un amendement, présenté par le rapporteur Erwann Balanant, et ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, **l'article prévoit l'institution par les collectivités territoriales représentées au Conseil national de la transition écologique (CNTE) d'un observatoire des actions conduites et des engagements pris pour la mise en œuvre par elles de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).**

Ce suivi fait l'objet d'un rapport transmis au Parlement tous les trois ans, après l'avis du Haut Conseil pour le climat (HCC).

Le rapporteur relève l'incongruité du dispositif, qui conduit à faire peser sur les collectivités territoriales l'essentiel des succès ou des échecs de la SNBC alors qu'ils doivent relever de l'État lui-même.

Par ailleurs, le dispositif changerait la finalité du CNTE qui assure une fonction consultative auprès du ministre de l'environnement et non d'évaluation des collectivités territoriales par celles siégeant en son sein.

Enfin, il conduirait à engorger le HCC, dont l'activité est déjà très lourde.

**Le rapporteur a présenté à la commission un amendement (COM-1899) supprimant cet article.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

*Article 78 (supprimé) (avis)*

**Institution d'une feuille de route  
par chaque secteur fortement émetteur de gaz à effet de serre (GES)  
pour coordonner les actions et les engagements  
pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC)**

Cet article vise à instituer une feuille de route pour chaque secteur fortement émetteur de gaz à effet de serre (GES) afin de coordonner les actions et les engagements pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

**Sur la proposition du rapporteur Daniel Gremillet, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

Adopté en séance publique sur le fondement d'un amendement, présenté par le rapporteur Erwan Balanant, et ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, **l'article prévoit la mise en place pour chaque secteur fortement émetteur de gaz à effet de serre (GES) d'une feuille de route**, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Cette feuille de route doit être établie conjointement par les parties prenantes des filières économiques, le Gouvernement et les représentants des collectivités territoriales afin de coordonner les actions et les engagements de chacune des parties pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Ce suivi fait l'objet d'un rapport transmis au Parlement tous les trois ans, après l'avis du Haut Conseil pour le climat (HCC).

Le rapporteur relève les difficultés soulevées par le dispositif :

- la définition des « *secteurs fortement émetteurs de gaz à effet de serre* » est floue, de sorte que l'on ignore auxquels cette obligation s'appliquerait ;

- une coordination avec l'État des actions des collectivités territoriales et des filières économiques serait peu respectueuse, respectivement, du principe de libre administration des collectivités territoriales et de celui de la protection du secret des affaires ;

- enfin, la prise d'engagements à l'échelle des filières économiques ou des collectivités territoriales pose en elle-même question car elle ne permet pas de préciser la personne morale en responsabilité.

**Le rapporteur a présenté à la commission un amendement (COM-1900) supprimant cet article.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer cet article.**

*Article 79 (avis)*

**Remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les moyens d'améliorer l'impact environnemental et climatique des projets de loi**

Cet article vise à prévoir la remise, avant le 31 décembre 2021, d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les moyens d'améliorer l'impact environnemental et climatique des projets de loi.

**Sur la proposition du rapporteur Daniel Gremillet, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

Adopté en séance publique sur le fondement d'un amendement, présenté par le rapporteur Erwan Balanant, et ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, **l'article prévoit la remise, avant le 31 décembre 2021, d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les moyens d'améliorer l'impact environnemental et climatique des projets de loi.**

Le rapporteur relève que la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019<sup>1</sup>, en son chapitre II, a déjà largement répondu à cet enjeu en conférant une assise législative au Haut Conseil pour le climat (HCC).

De plus, à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, il a été prévu l'évaluation des moyens mis en œuvre par le Gouvernement pour atteindre à compter de 2023 les objectifs fixés par la loi « quinquennale », mentionnée à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie (article 2 de cette même loi).

**Malgré les exprimées plus haut par le rapporteur, la commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

*Article 82 (supprimé) (délégué)*

**Rapport présentant des modèles de rédaction de marchés publics pour les gestionnaires de la restauration collective publique**

**Cet article demande la remise d'un rapport destiné à proposer aux gestionnaires des modèles de rédaction de marchés publics pour favoriser le déploiement de l'alimentation locale et biologique dans la restauration collective.**

**Estimant l'article déjà satisfait, la commission, sur la proposition de la rapporteure Anne-Catherine Loisier, propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer l'article.**

**I. Le dispositif envisagé - Une demande de rapport pour mettre à la disposition des gestionnaires de restauration collective des modèles de rédaction de marchés publics afin de favoriser le déploiement de l'alimentation locale et biologique**

Les députés ont adopté, en séance publique, l'amendement n° 6237 de Jennifer De Temmerman prévoyant que le Gouvernement produit et remet au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, un rapport sur l'opportunité de mettre à la disposition des gestionnaires de restauration collective des modèles de rédaction de marchés publics afin de favoriser le déploiement de l'alimentation locale et biologique.

**II. La position de la commission - Un rapport déjà satisfait**

La rapporteure soutient la mise à disposition des gestionnaires des modèles de rédaction de marchés publics en matière de restauration collective.

L'article L. 240-5-7 du code rural et de la pêche maritime, issu de la loi Egalim, prévoyait qu'avant octobre 2019 le Gouvernement propose aux personnes morales de droit public et aux entreprises privées en charge de la restauration collective publique des outils d'aide à la décision, à la structuration des filières d'approvisionnement sur leurs territoires, à la formulation des marchés publics, à la formation des personnels concernés, nécessaires à l'atteinte des objectifs de produits de qualité et durable déterminés dans la loi, ainsi qu'à l'élaboration du plan pluriannuel de diversification de protéines.

À cet égard, le Conseil national de la restauration collective a publié, à destination de la restauration collective en gestion directe, un guide pratique pour un approvisionnement durable et de qualité en mars 2021.

L'amendement étant déjà satisfait, la commission, à l'initiative de sa rapporteure (COM-315), a proposé de le supprimer.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de supprimer l'article.**



## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, compétente au fond, **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 2 juin 2021, **le périmètre indicatif du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, déposé sur le Bureau du Sénat le 5 février 2020.**

**Elle a considéré que ce périmètre incluait des dispositions relatives :**

- À l'information relative à l'impact environnemental des biens et services, notamment numériques, et au respect de critères sociaux ;
- À l'éducation et la sensibilisation au développement durable, au dérèglement climatique et à ses effets ;
- À l'encadrement et la régulation environnementale de la publicité ;
- Aux règles de publicité applicables aux énergies, notamment fossiles ;
- À la lutte contre les pratiques incitant à la surconsommation et au gaspillage ;
- À la limitation des emballages à usage unique par le développement de solutions de réutilisation et de réemploi et par le développement de la vente en vrac ;
- À la facilitation et l'incitation à la réparation et au réemploi des biens de consommation ;
- À l'intégration des considérations environnementales dans la recherche ;
- À l'intégration des considérations environnementales dans la commande publique ;
- À l'intégration des considérations environnementales dans le dialogue social ;
- À l'intégration des considérations environnementales dans la formation ;
- À la mise en œuvre et l'application de la Stratégie nationale bas carbone et au pilotage de la politique nationale de réduction de l'empreinte carbone ;
- À la protection des écosystèmes aquatiques et marins ;
- À la protection des écosystèmes terrestres face aux activités économiques ;
- À la planification énergétique ou climatique, y compris en matière de recherche, et aux instances y concourant ;

- À la réforme du code minier et aux évolutions de la politique, des instances, des autorisations, des procédures, de la responsabilité, des dommages, de la police, du contentieux ou des redevances minières ;
- À la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane ;
- À l'évolution du mix énergétique et à sa décarbonation ;
- À l'utilisation des énergies ou des vecteurs énergétiques renouvelables ou bas carbone et aux dispositions afférentes à leurs objectifs, instances, autorités organisatrices, production, consommation, stockage, dispositifs de soutien budgétaires, extra-budgétaires ou fiscaux, distribution, transport, implantation, au titre pour cette dernière du code de l'urbanisme ou du code de la construction et de l'habitation ;
- Aux opérations d'autoconsommation individuelle ou collective, aux communautés d'énergie renouvelable et aux communautés énergétiques citoyennes, et à leur régulation ;
- À la ratification d'ordonnances sur les centrales à charbon et le « Paquet d'hiver » européen issues de la loi « Énergie-Climat », et aux dispositions liées à leur ajustement ;
- À la promotion des alternatives à l'automobile et du report modal pour les déplacements individuels et la réduction des émissions associées à l'automobile ;
- À la programmation, à l'accompagnement et à l'incitation à la réduction des émissions du transport de marchandises ;
- À la limitation des émissions du transport aérien et du système aéroportuaire et à l'amélioration de l'intermodalité entre le train et l'avion ;
- À l'efficacité énergétique et aux matériaux, équipements ou modes de construction, de rénovation ou de gestion y concourant ;
- Aux opérations d'économies d'énergie, aux certificats d'économies d'énergie (C2E) et à la lutte contre la fraude liée ;
- Aux mesures relatives à la pollution de l'air induite par les énergies, notamment le chauffage au bois ;
- À la politique de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment et à l'information du Parlement par le Gouvernement sur sa mise en œuvre ;
- À la définition de la rénovation énergétique performante et aux objectifs de la « loi quinquennale » liés à la rénovation énergétique ;
- Aux compétences, à l'organisation et au financement du service public de la performance énergétique de l'habitat, notamment dans sa mission d'accompagnement des ménages, ainsi qu'aux missions et à l'organisation de l'Agence nationale de l'habitat ;

- Aux compétences des collectivités locales pour faciliter, inciter, accélérer la rénovation énergétique des bâtiments et aux critères de l'autorisation de mise en location ;
- Aux régimes de police administrative, aux sanctions pénales et aux attestations relatives au contrôle du respect des règles de construction ;
- Aux documents relatifs à la performance énergétique des logements et aux conséquences qui peuvent en être tirées en termes d'information, d'obligations, de financements et de sanctions, notamment en vue de leur rénovation et dans le cadre de leur mise en vente ou en location ;
- Au calcul du loyer des logements classés F et G, selon le diagnostic de performance énergétique (DPE) ;
- À la définition du logement indécent en fonction de la performance énergétique et à la diffusion des données de performance énergétique des logements pour lutter contre la précarité énergétique et le logement indigne ;
- Aux principes régissant, dans les immeubles en copropriété, le diagnostic technique global, le plan pluriannuel de travaux et le fonds de travaux ;
- À la définition des sols artificialisés et à la mesure de l'artificialisation ;
- À la fixation d'objectifs nationaux ou infranationaux en matière d'artificialisation des sols ou d'encadrement de la consommation d'espace ;
- À la définition de politiques relatives à l'artificialisation des sols, comprenant la densification, la renaturation, le développement de la nature en ville et le renouvellement urbain ;
- À l'évolution des SCoT, SRADDET, PLH, PLU et cartes communales – tant leur structure, leur contenu et leurs outils que leur procédure d'élaboration, d'évolution ou d'évaluation – afin d'améliorer la prise en compte des enjeux de protection des sols et des espaces ;
- Aux incitations et simplifications au bénéfice des opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation vertueuses au regard de l'artificialisation des sols ;
- À la facilitation de l'identification, de l'optimisation, du réemploi ou de la renaturation de foncier déjà artificialisé inutilisé ;
- À la conception durable des bâtiments et à leur évolution dans la durée ;
- À l'artificialisation des sols engendrée par des projets commerciaux et logistiques et à leur prise en compte au sein des documents d'urbanisme ;

- À la résilience des écosystèmes naturels, notamment aquatiques ou forestiers ;
- À l'adaptation et à la recomposition urbaine des territoires face au réchauffement climatique et aux événements climatiques exceptionnels ;
- À l'optimisation de la captation et de la séquestration de carbone par la forêt, les sols forestiers et les prélèvements de bois ;
- À la maîtrise et la réduction de l'empreinte carbone et de la pollution atmosphérique du secteur agricole et de notre alimentation, notamment s'agissant des habitudes alimentaires ;
- Aux mesures favorisant l'accès à des denrées alimentaires respectant certaines démarches vertueuses du point de vue environnemental et social en veillant à la bonne accessibilité de celles-ci aux plus précaires, notamment en restauration collective, et, partant, aux règles s'appliquant dans les services de restauration collective ;
- Aux objectifs de la politique agricole et alimentaire déclinables dans des stratégies mettant en œuvre ces objectifs, au niveau national ou dans la stratégie française dans le cadre de la politique agricole commune, à la déclinaison opérationnelle de ces stratégies, et à la bonne articulation entre les objectifs et les différentes stratégies ainsi définies ;
- Au renforcement de la résilience de nos systèmes alimentaires territoriaux face au dérèglement climatique ;
- À la lutte contre la déforestation importée ;
- À la transparence de l'information du consommateur sur les denrées alimentaires par le biais des informations alimentaires inscrites sur les étiquetages, notamment par le biais de mesures réglementant ou favorisant le recours aux labels ;
- À la protection judiciaire de l'environnement et des milieux, ainsi qu'à la répression et aux sanctions aux atteintes du droit de l'environnement ;
- À l'évaluation environnementale des politiques publiques et des projets de loi.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient pas de **lien, même indirect, avec le texte déposé**, les amendements relatifs :

- Au tri à la source des biodéchets ;
- Aux informations relatives au compostage et à la biodégradabilité d'un produit ;
- Aux installations de tri mécano biologique ;

- À l'autorisation ou à l'interdiction de l'apposition d'étiquettes sur les fruits et légumes, ainsi qu'à leur caractéristique ;
- À l'impact environnemental direct des vidéos, des services de communication audiovisuelle, des réseaux de communication électronique et des centres de données ;
- Aux filières de responsabilité élargie du producteur, dès lors qu'elles n'ont aucun lien avec le développement du réemploi, de la réutilisation, de la réparation ou avec la sanction des atteintes au droit de l'environnement ;
- À l'interdiction de certaines matières d'emballage, en particulier les matières plastiques ;
- À la taxe générale sur les activités polluantes ;
- Au financement de la résorption des dépôts sauvages, dès lors que les dispositions proposées sont sans lien avec la répression ou la sanction des atteintes au droit de l'environnement ;
- Au domaine agricole et alimentaire n'ayant pas de lien avec la maîtrise et la réduction de l'empreinte carbone du secteur agricole et de notre alimentation, avec les mesures favorisant une alimentation respectant certaines démarches vertueuses, aux objectifs de la politique agricole et alimentaire déclinable dans des stratégies ou des plans nationaux ou à la bonne information du consommateur par les étiquetages, notamment les labels ;
- Aux mesures visant à régir les contrôles sur les denrées alimentaires importées ;
- Au régime général de la participation du public s'agissant d'activités pouvant occasionner des effets pour la santé de l'homme et l'environnement, notamment l'exploitation des sites d'élimination ou de stockage de déchets ou des installations classées pour la protection de l'environnement ou de la mise en œuvre des projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale, dès lors que les dispositions proposées sont sans lien avec la prévention des atteintes à l'environnement et à la protection des écosystèmes ;
- Aux règles relatives à l'implantation des éoliennes par rapport aux habitations au titre du code de l'environnement ;
- Aux dérogations à la loi « Montagne » ou la loi « Littoral », dès lors qu'elles sont sans lien avec l'adaptation face au dérèglement climatique ;
- À la qualification de terrain d'agrément ou de loisir ;
- Au régime des biens sans maître ;
- Aux dispositions relatives aux obligations réelles environnementales ;

- Au classement des cours d'eau sur le fondement du code de l'environnement ;
- À la possibilité pour Île-de-France Mobilités de percevoir directement les recettes publicitaires générées par la valorisation des biens immobiliers et mobiliers qui lui appartiennent ou lui sont confiés ;
- Aux acquisitions et ventes immobilières, dès lors qu'elles sont sans lien avec les caractéristiques du bâti ou sa performance énergétique ;
- À la composition des comités de bassin ;
- Aux modalités d'installation des compteurs communicants dans les réseaux d'électricité ou de gaz ;
- À la forêt dès lors que la mesure n'a pas pour but de renforcer la résilience des écosystèmes forestiers ou son rôle de puits de carbone ;
- Aux règles de caducité de l'exploitation commerciale des locaux inoccupés.





## TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA COMMISSION

- Rapport d'information n° 553 (2020-2021) du 5 mai 2021 « *Où en est l'application de la loi "Énergie-Climat" ? Où en est l'atteinte de l'objectif de "neutralité carbone" ?* » de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques ;

- Proposition de loi n° 648 (2020-2021) tendant à conforter l'application de la loi « Énergie-Climat » et l'atteinte de son objectif de « neutralité carbone », de M. Daniel GREMILLET, déposée au Sénat le 28 mai 2021 ;

- Rapport d'information n° 584 (2020-2021) du 12 mai 2021 « *La lutte contre l'artificialisation à l'épreuve des territoires : territorialiser, articuler, accompagner* », de M. Jean-Baptiste BLANC, Mme Anne-Catherine LOISIER et M. Christian REDON-SARRAZY, fait au nom de la commission des affaires économiques ;

- Proposition de loi n° 389 (2020-2021) tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique ;

- Rapport d'information n° 434 (2020-2021) du 10 mars 2021 « *L'impact économique de la réglementation environnementale 2020 (RE2020) : aider les ménages et les entreprises à renforcer l'efficacité énergétique des logements neufs* », de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques ;

- Rapport d'information n° 620 (2020-2021) du 19 mai 2021 « *Vers une alimentation durable et locale : corriger les faiblesses et consolider les forces de notre modèle agricole* », de MM. Laurent DUPLOMB, Hervé GILLÉ, Daniel GREMILLET, Mme Anne-Catherine LOISIER, M. Frédéric MARCHAND et Mme Kristina PLUCHET, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires économiques.



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

*Personnes entendues par M. Jean-Baptiste Blanc*

- *Régions de France* : **M. Franck LEROY**, vice-président, **M. Pascal GRUSELLE**, conseiller affaires européennes, aménagement du territoire et Outre-mer, **M. Benoît LEPLOMB**, chef de pôle SRADDET à la Région Grand-Est.

- *CEREMA* : **M. Pascal BERTEAUD**, Directeur général, **M. Stéphane LEVÊQUE**, directeur de projet Artificialisation.

- *Citadia* : **M. Timothée HUBSCHER**, directeur des opérations.

- *Assemblée des communautés de France* : **M. Sébastien MIOSSEC**, président délégué, **M. Philippe SCHMIT**, délégué général adjoint, chargé des questions d'urbanisme, **Mme Oriane CÉBILE**, conseillère environnement, **Mme Montaine BLONSARD**, chargée des relations avec le Parlement.

- *France Stratégie* : **M. Gilles DE MARGERIE**, commissaire général, **M. Julien FOSSE**, adjoint à la directrice du département Développement durable et numérique, **Mme Bérengère MESQUI**, directrice du département développement durable et numérique.

- *Fédération nationale des SCoT* : **M. Michel HEINRICH**, président, **Mme Stella GASS**, directrice.

- *Association nationale des établissements publics fonciers locaux* : **M. Arnaud PORTIER**, secrétaire général, **Mme Charlotte BOEX**, chargée de mission.

- *Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)* : **M. Marc VILLAND**, vice-président, **M. Alexis ROUQUE**, délégué général, **Mme Anne PEYRICOT**, directrice de cabinet et des relations institutionnelles,

- *Fédération française du bâtiment (FFB)* : **M. Olivier SALLERON**, président, **M. Stéphane CHENUET**, chef de service aux affaires juridiques et fiscales, **M. Benoît VANSTAVEL**, directeur des relations parlementaires et institutionnelles.

- *France Logistique* : **Mme Anne-Marie IDRAC**, présidente, **Mme Constance MARÉCHAL-DEREU**, directrice générale,

- *Afilog* : **Mme Diana DIZIAIN**, directeur délégué, **M. Paulo FERREIRA**, administrateur, **Mme Estelle HASSEN**, responsable environnement.

- *Fédération nationale des agences d'urbanisme* : **Mme Brigitte BARIOL-MATHAIS**, déléguée générale, **Mme Zoé CHALOIN**, chargée de mission.

- *Coordination rurale* : **M. Christian CONVERS**, membre.

- *Jeunes agriculteurs* : **M. Maxime BUIZARD-BLONDEAU**, membre du conseil d'administration, **M. Basile FAUCHEUX**, vice-président, **M. Thomas DEBRIX**, responsable du service communication et affaires publiques.

- *Confédération paysanne* : **Mme Morgane ODY**.

- *FNSEA* : **Mme Laurence FOURNIER**, administratrice et vice-présidente de la commission gestion des territoires, **M. Michel THOMAS**, chef de service "Territoires".

- *Syndicat des énergies renouvelables* : **M. Jean-Louis BAL**, président, **M. Alexandre ROESCH**, délégué général.

- *Office français de la biodiversité* : **Mme Kathleen MONOD**, coordonnatrice thématique aménagement du territoire au sein de la direction de l'appui aux stratégies pour la biodiversité.

- **M. Sylvain GRISOT**, urbaniste, auteur de l'ouvrage « *Manifeste pour un urbanisme circulaire* ».

- *Union nationale des aménageurs* : **M. François RIEUSSEC**, président, **M. Nicolas THOUVENIN**, délégué général, **M. Romuald PRIEUR-LAURENT**, directeur juridique.

- *Conseil national de l'ordre des architectes* : **M. Eric WIRTH**, vice-président.

- *Cabinet Arnaud Gossement* : **M. Arnaud GOSSEMENT**, avocat, enseignant à l'Université Paris I, **Mme Margaux BOUZAC**, avocate.

- *Fédération nationale des SAFER* : **M. Emmanuel HYEST**, président, **Mme Sabine AGOFROY**, responsable relations publiques, affaires européennes et internationales.

- *Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)* : **Mme Sandrine BOURGOGNE**, secrétaire générale adjointe, **Mme Dao MELACCA-NGUYEN**, chargée de mission « environnement », **M. Adrien DUFOUR**, chargé de mission affaires publiques et organisation.

- *Mouvement des entreprises de France (Medef)* : **Mme Marion UNAL**, directrice logement, **M. Guillaume LEBLANC**, directeur des affaires publiques.

- *Union sociale pour l'habitat* : **Mme Marianne LOUIS**, directrice générale, **Mme Raphaële d'ARMANCOURT**, responsable du pôle « politiques territoriales et urbaines », **Mme Francine ALBERT**, conseillère pour les relations avec le Parlement.

- *Fédération du commerce et de la distribution (FCD)* : **M. Jacques DAVY**, directeur juridique et fiscal en charge du comité urbanisme, **Mme Layla RAHOU**, directrice des affaires publiques, **Mme Sophie AMOROS**, chargée de mission - Affaires publiques et communication,

- *Conseil national des centres commerciaux (CNCC)* : **M. Gontran THÜRING**, délégué général, **M. Dorian LAMARRE**, directeur des relations institutionnelles et extérieures, **Mme Salomé GRANGÉ**, chargée d'affaires publiques et juridiques.

- *Ministère de l'agriculture et de l'alimentation - Cabinet du ministre* : **M. Nicolas MAZIERES**, conseiller politique, chargé des relations avec le Parlement, **M. Benjamin BALIQUE**, conseiller forêt, agroécologie, biodiversité.

- *Association des citoyens de la Convention citoyenne pour le climat « Les 150 »* : **M. William AUCANT**, membre.

*(Les précédentes auditions ont été menées dans le cadre des travaux préparatoires à l'examen du présent projet de loi, au sein du groupe de travail de la commission des affaires économiques dédié à « L'objectif de "zéro artificialisation nette" à l'épreuve des territoires », à l'initiative du rapporteur Jean-Baptiste Blanc).*

- *Amazon France* : **M. Yohann BÉNARD**, directeur de la stratégie, **Mme Claire SCHARWATT**, responsable affaires publiques.

- *Chambres d'agriculture France* : **M. François BEAUPÈRE**, vice-président, **M. Enzo REULET**, Chargé de mission.

- *Ministère délégué chargé du logement auprès du ministère de la transition écologique* : **M. Guillem CANNEVA**, directeur de cabinet adjoint, **Mme Jenna REINETTE**, conseillère urbanisme, aménagement et lutte contre l'étalement urbain, **Mme Lucy KERCKAERT**, conseillère parlementaire, **M. Vincent MONTRIEUX**, sous-directeur de la qualité du cadre de vie - direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, **M. Ludovic LAMOUREUX**, juriste au sein de la direction de l'aménagement durable.

*Personnes entendues par Mme Dominique Estrosi Sassone*

Jeudi 6 mai 2021

- *Fondation Abbé Pierre* : **M. Manuel DOMERGUE**, directeur des études, **Mme Hélène DENISE**, chargée de plaidoyer et mobilisation.

Lundi 10 mai 2021

- *Fédération française du bâtiment (FFB)* : **M. Éric DURAND**, directeur des affaires techniques, **M. Benoît VANSTAVEL**, directeur des relations parlementaires et institutionnelles, **M. Loïc CHAPEAUX**, directeur des affaires économiques ;

- *Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)* : **M. Jean-Christophe REPON**, président, **M. Alain CHOUGUIAT**, directeur du pôle des affaires économiques, **M. Dominique PROUX**, directeur des relations institutionnelles et européennes ;

- *Conseil national de l'ordre des architectes* : **Mme Valérie FLICOTEAUX**, vice-présidente du conseil national ;

- *Ordre régional des architectes d'Île-de-France* : **M. Fabien GANTOIS**, vice-président du Conseil ; *Séance publique* : **Mme Violette SORIANO**, directrice ;

- *Fédération des promoteurs immobiliers* : **Mme Anne PEYRICOT**, directrice de cabinet et des relations institutionnelles, **M. Alexis ROUQUE**, délégué général ;

- *Groupe Altarea* : **M. Pierre-Olivier THIBAUT**, directeur général de Histoire & Patrimoine, filiale d'Altarea ;

- *Association Plurience* : **M. Jean-Michel CAMIZON**, président, **M. Henri DELIGNE**, délégué général ;

- *Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)* : **M. Jean-Marc TORROLLION**, président, **M. Benoît FAUCHARD**, secrétaire général, **Mme Bénédicte ROUAULT**, chef de cabinet du président ;

- *Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)* : **Mme Danielle DUBRAC**, présidente ;

- *Association française du gaz (AFG)* : **M. Patrick CORBIN**, président, **M. Thierry CHAPUIS**, délégué général, **Mme Laurence CONFORT**, directrice stratégie et communication, **M. Max-Erwann GASTINEAU**, responsable affaires publiques ;

- *Coénove* : **M. Bernard AULAGNE**, président, **Mme Florence LIEVYN**, déléguée générale ;

- *Fédération des services énergie environnement (FEDENE)* : **M. Ghislain ESCHASSERIAUX**, délégué général, **M. Nicolas TROUVÉ**, conseiller ;

- *Effy* : **M. Frédéric UTZMANN**, président, **Mme Audrey ZERMATI**, directrice Stratégie, **M. Alexandre FERNANDEZ**, chargé des relations publiques ;

- *Union française de l'électricité (UFE)* : **M. Mathias LAFFONT**, responsable affaires économiques et mobilité, **M. Rudy CLUZEL**, responsable des relations institutionnelles France ;

- *Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC)* : **Mme Florence MONIER**, directrice Énergie et environnement, **M. Alexandre ALLEMAND**, délégué général adjoint - Relations institutionnelles ;

- *Équilibre des énergies (EdEN)* : **M. Brice LALONDE**, président, **M. Jean-Pierre HAUET**, président du comité scientifique, économique, environnemental et sociétal, **M. Gilles ROGERS-BOUTBIEN**, secrétaire général, **M. François MOUTOT**, délégué aux affaires régionales ;

- *Agence de la transition écologique (ADEME)* : **M. Fabrice BOISSIER**, directeur général délégué ;

- *Agence nationale de l'habitat* : **Mme Valérie MANCRET-TAYLOR**, directrice générale, **M. Grégoire FRÈREJACQUES**, directeur général adjoint ;

- *Caisse des dépôts et consignations* : **M. Olivier SICHEL**, directeur général adjoint de la CDC, directeur de la Banque des territoires, **M. Philippe BLANCHOT**, directeur des relations institutionnelles.

#### Mardi 11 mai 2021

- *Fédération interprofessionnelle du diagnostic immobilier* : **M. Stéphane PROUZEAU**, vice-président ;

- *Association nationale des diagnostiqueurs indépendants* : **M. Frédéric MIRABEL-CHAMBAUD**, président, **M. Alain KERBRAT**, secrétaire général, *Séance publique* : **M. Antoine BERTHAULT-BARRENECHEA**, directeur conseil ;

- *Chambre des diagnostiqueurs immobiliers FNAIM* : **M. Thierry MARCHAND**, président ;

- *Conseil supérieur du notariat* : **Mme Éliane FREMEAUX**, présidente de la section de droit immobilier de l'institut d'études juridiques, **Mme Christine MANDELLI**, administrateur - chargée des relations avec les Institutions.

Lundi 17 mai 2021

- *Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)* : **M. Pierre HAUTUS**, directeur général ;

- *AMORCE* : **M. Nicolas GARNIER**, délégué général ;

- *CLER - Réseau pour la transition énergétique* : **M. Étienne CHARBIT**, responsable de projets efficacité énergétique ;

- *Fédération des agences locales de maîtrise de l'énergie et du climat* : **Mme Maryse COMBRES**, présidente ; *KOZ* : **Mme Nayla KHEBIBECHE**, consultante ;

- *Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement* : **M. Joël BAUD-GRASSET**, président, **Mme Valérie CHAROLLAIS**, directrice, **Mme Laëticia GRIGY**, directrice du CAUE Val-de-Marne, **Mme Caroline RIGAUD**, chargée de mission ;

- *Union sociale pour l'habitat* : **M. Nicolas PRUDHOMME**, directeur de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales, **M. Nicolas CAILLEAU**, responsable du département Énergie et Environnement, direction de la Maîtrise d'ouvrage et des Politiques patrimoniales, **M. Alban CHARRIER**, responsable du département politiques techniques, **Mme Francine ALBERT**, conseillère pour les relations avec le Parlement ;

- **M. Anthony CELLIER**, député - président du Conseil supérieur de l'énergie, **M. Romain RYON**, collaborateur parlementaire ;

- *Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE)* : **M. Christophe CARESCHE**, président ;

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)* : **M. Emmanuel ACCHIARDI**, sous-directeur de la qualité de la construction ;

- *Smart Avenir Green* : **M. Damien ROSINHA**, président, **M. Olivier CLARAC**, secrétaire général, *G Agence* : **M. Éric GUILLAUMIN**, directeur associé.

Mardi 18 mai 2021

- *Ministère de la transition écologique - Direction générale de l'énergie et du climat* : **M. Laurent MICHEL**, directeur général ;

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)* : **M. Thierry REPENTIN**, maire de Chambéry et président du groupe de travail Logement-Habitat-Hébergement de l'AMF, **Mme Nathalie FOURNEAU**, responsable du département aménagement du territoire , **Mme Charlotte DE FONTAINES**, chargée des relations avec le Parlement ;



- *Assemblée des communautés de France (AdCF)* : **M. Jean RÉVÉREAU**, membre du conseil d'administration et vice-président de la communauté du Grand Angoulême (Nouvelle Aquitaine), **Mme Oriane CÉBILE**, conseillère environnement, **Mme Montaine BLONSARD**, chargée des relations avec le Parlement ;

- *France Stratégie* : **M. Vincent AUSSILLOUX**, chef du département Économie – Finances ;

- *Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)* : **Mme Roselyne CONAN**, directrice générale, **M. Louis DU MERLE**, responsable du pôle juridique ;

- *Association négaWatt* : **Mme Charline DUFOURNET**, chargée de plaidoyer, **M. Vincent LEGRAND**, gérant de l'institut négaWatt ;

- *Association des citoyens de la Convention citoyenne pour le climat « Les 150 »* : **Mme Muriel PIVARD**, membre, **M. William AUCANT**, membre, **M. Hugues-Olivier BRIOULLIN**, membre, **Mme Myriam LASSIRE**, membre, **M. Grégoire FRATY**, membre ;

- *Saint-Gobain* : **M. Christian BOUIGEON**, directeur général d'Isover & Placoplatre (Groupe Saint-Gobain), **M. Pierre-Emmanuel THIARD**, directeur général adjoint d'Isover & Placoplatre (Groupe Saint-Gobain), **M. Olivier SERVANT**, directeur Saint-Gobain Solutions France ;

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages* : **M. François ADAM**, directeur, **M. Luc-André JAXEL-TRUER**, sous-directeur législation de l'habitat, **M. Mickaël THIERY**, adjoint au sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction (QC), **M. Alexandre TREMOLIÈRE**, adjoint au sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs, **M. Mathieu PRZYBYLSKI**, adjoint sectoriel.

#### Jeudi 20 mai 2021

- *Valimmo* : **M. François MOISON**, président, **Mme Agnès DUBOIS COLINEAU**, directrice générale, **Mme Audrey MASSACCI**, consultante.

#### Mardi 25 mai 2021

- *Ministère de la transition écologique, cabinet de Mme Emmanuelle Wargon* : **M. Guillem CANNEVA**, directeur de cabinet adjoint, **M. Emmanuel CONSTANTIN**, conseiller rénovation énergétique et construction, **Mme Lucy KERCKAERT**, conseillère parlementaire ;

- *Fédération nationale des offices publics de l'habitat (FOHP)* : **M. Marcel ROGEMONT**, président, **M. Laurent GOYARD**, directeur général, **M. Jean-Christophe MARGELIDON**, directeur général adjoint.

*Personnes entendues par M. Daniel Gremillet*

**Volet « Mines »**

Mercredi 14 avril 2021

- *Comité stratégique de la filière mines et métallurgie (CSFMM)* : **M. Bruno JACQUEMIN**, délégué permanent, **Mme Elena MITEVA**, responsable environnement et affaires réglementaires.

- *Conseil d'État* : **M. Thierry TUOT**, Conseiller d'État.

Jeudi 15 avril 2021

- *Alliance des minerais, minéraux et métaux (A3M)* : **M. Bruno JACQUEMIN**, délégué permanent.

- *Association française des professionnels de la géothermie (AFPG)* : **M. Jean-Jacques GRAFF**, président.

- *Association française du gaz (AFG)* : **M. Patrick CORBIN**, président, **Mme Laurence CONFORT**, directrice stratégie et communication, **M. Thierry CHAPUIS**, délégué général, **M. Max-Erwann GASTINEAU**, responsable affaires publiques.

- *France Hydrogène* : **M. Maxime SAGOT**, chargé des relations institutionnelles.

- *Union française des industries pétrolières (UFIP)* : **M. Bruno AGEORGES**, directeur des relations institutionnelles et des affaires juridiques.

- *Orano mining* : **M. Gilles RÉCOCHÉ**, directeur sécurité et intégration dans les territoires des activités mines, **Mme Morgane AUGÉ**, directrice des affaires publiques France.

- *France nature environnement (FNE)* : **M. Olivier GOURBINOT**, référent code minier.

Lundi 19 avril 2021

- *Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)* : **Mme Michèle ROUSSEAU**, présidente-directrice générale, **Mme Clémentine AUBERT**, juriste.

- *Cabinet Arnaud Gossement* : **M. Arnaud GOSSEMENT**, avocat.

- *Association des communes minières de France (ACOM France)* : **M. Jean-Pierre KUCHEIDA**, président, **Mme Ludivine DEVOS**, chargée de mission.

- *Fédération des opérateurs miniers de Guyane (FEDOM-G)* : **Mme Carol OSTORERO**, présidente, **M. Frédéric DURAND**, membre du conseil d'administration, **Mme Anna CIBERT**, juriste.

- *Association des communes et collectivités d'Outre-mer (ACCD'OM)* : **Mme Sophie CHARLES**, trésorière, maire de Saint-Laurent du Maroni

Mardi 20 avril 2021

- *Sels de France* : **M. Franck HEURTEBISE**, président, **M. Thibault THALLER**, secrétaire général.

- *Office national des forêts (ONF)* : **Mme Nathalie BARBE**, directrice des relations institutionnelles, de l'Outre-mer et de la Corse.

- *Ministère de la transition écologique (MTE) - Direction générale de la prévention des risques (DGPR)* : **M. Philippe MERLE**, directeur général de la prévention des risques, **M. Guillaume BAILLY**, chef de bureau du sol et du sous-sol,

- *Ministère de la transition écologique (MTE) - Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)* : **M. Brice HUET**, adjoint à la directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature, **M. Jean-François GAILLAUD**, chef du bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques, **M. Jean-Raymond PHILIPOT**, adjoint au chef de bureau eau et biodiversité.

- *Ministère de la transition écologique (MTE) - Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **Mme Ahlem SMIDA**, adjointe au chef du bureau des ressources énergétiques du sous-sol.

- *Ministère de la Justice - Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)* : **M. Olivier CARACOTCH**, adjoint au directeur des affaires criminelles et des grâces.

## **Volet « Énergie »**

Lundi 3 mai 2021

- *Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)* : **M. David BEAUVISAGE**, secrétaire général des services, **M. Pascal SOKOLOFF**, directeur général.

- *Union nationale des entreprises locales d'électricité et de gaz (UNELEG)* : **M. Didier REBISCHUNG**, président, **M. Olivier DUBRAY**, vice-président, **M. Emmanuel CHAZALON**, administrateur, **Mme Aminata KONE**, chargée de mission régulation.

- *Assemblée des communautés de France (AdCF)* : **M. Jean RÉVÉREAUULT**, membre du conseil d'administration et vice-président de la communauté du Grand Angoulême, **Mme Oriane CÉBILE**, conseillère

environnement, **Mme Montaine BLONSARD**, chargée des relations avec le Parlement.

- *Régions de France* : **M. Jules NYSSSEN**, délégué général, **M. Frédéric EON**, conseiller parlementaire, juridique et fonction publique.

- *Union française de l'électricité (UFE)* : **M. Mathias LAFFONT**, responsable affaires économiques et mobilité, **Mme Charlotte ROIG-RAMOS**, directrice énergies renouvelables, marchés et réseaux, **M. Rudy CLUZEL**, responsable des relations institutionnelles France.

- *Équilibre des énergies (EdEN)* : **M. Gilles ROGERS-BOUTBIEN**, secrétaire général, **M. François MOUTOT**, délégué aux affaires régionales, **M. Jean-Pierre HAUET**, président du comité scientifique, économique, environnemental et sociétal.

- *Ministère de la transition écologique (MTE) - Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **M. Olivier DAVID**, chef du service climat et efficacité énergétique.

- *France gaz renouvelables (FGR)* : **M. Olivier DAUGER**, co-président, **M. Jean LEMAISTRE**, secrétaire général,

- *Enerplan* : **M. David GREAU**, directeur général adjoint.

- *Syndicat des énergies renouvelables (SER)* : **M. Alexandre ROESCH**, délégué général, **Mme Léa EZENFIS**, responsable juridique et affaires institutionnelles,

- *Association chimie du végétal (ACDV)* : **M. François MONNET**, président, **Mme Mariane FLAMARY**, secrétaire générale.

Mardi 4 mai 2021

- *Ministère de la transition écologique (MTE) - Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **M. Laurent MICHEL**, directeur général, **M. Ghislain FERAN**, adjoint au sous-directeur du système électrique et des énergies renouvelables.

- *Ministère de la transition écologique (MTE) - Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)* : **Mme Amélie COANTIC**, sous-directrice de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques.

- *Électricité de France (EDF)* : **M. Bertrand LE THIEC**, directeur des affaires publiques, **Mme Véronique LOY**, directrice adjointe des affaires publiques.

- *Gaz réseau de transport (GRTgaz)* : **M. Thierry TROUVÉ**, directeur général, **Mme Agnès BOULARD**, responsable des relations institutionnelles.

- *Réseau de transport de l'électricité (RTE)* : **M. Philippe PILLEVESSE**, directeur des relations institutionnelles.

- *Union française des industries pétrolières (UFIP)* : **M. Olivier GANTOIS**, président, **M. Bruno AGEORGES**, directeur des relations institutionnelles et des affaires juridiques.

- *Fédération française des combustibles, carburants et chauffage (FF3C)* : **M. Éric LAYLY**, président, **M. Frédéric PLAN**, délégué général,

- *Association française du gaz (AFG)* : **M. Patrick CORBIN**, président, **M. Thierry CHAPUIS**, délégué général, **Mme Laurence CONFORT**, directrice stratégie et communication, **M. Max-Erwann GASTINEAU**, responsable affaires publiques,

- *Fédération des services énergie environnement (FEDENE)* : **M. Ghislain ESCHASSERIAUX**, délégué général.

- *Fédération du commerce et de la distribution (FCD)* : **Mme Layla RAHOU**, directrice des affaires publiques.

- *Mouvement des entreprises de France (MEDEF)* : **Mme Céline MICOUIN**, responsable du pôle « Nouveaux enjeux de l'entreprise », **M. Guillaume LEBLANC**, directeur des affaires publiques.

- *Fédération des moulins de France (FDMF)* : **M. Michel ANDREU**, membre du bureau national.

- *France Hydroélectricité* : **M. Jean-Marc LÉVY**, délégué général.

- *Fédération Électricité autonome de France (EAF)* : **M. Claude BLANC-COQUAND**, président, **M. Jean-Philippe CALMUS**, secrétaire général.

- *Fédération française des associations de sauvegarde de moulins (FFASM)* : **M. Gérard SELIER**, vice-président, **Mme Claudine SEBILLE**, trésorière, chargée de communication.

- *Zeplug* : **M. Frédéric RENAUDEAU**, président-fondateur, **M. Nicolas BANCHET**, directeur général.

- *Association pour le développement de la mobilité électrique – France (AVERE-France)* : **M. Cécile GOUBET**, déléguée générale, **M. Clément MOLIZON**, responsable des relations institutionnelles.

Mardi 11 mai 2021

- *Association des citoyens de la Convention citoyenne pour le climat « Les 150 »* : **M. Agny KPATA**, membre.

- *Commission de régulation de l'énergie (CRE)* : **M. Jean-François CARENCO**, président, **M. Dominique JAMME**, directeur général, **Mme Olivia FRITZINGER**, directrice de la communication et des relations institutionnelles, **M. Aodren MUNOZ**, chargé de mission à la direction de la communication et des relations institutionnelles, **M. Romain CHARVET**, chargé de mission à la direction de la communication et des relations institutionnelles.

*Personnes entendues par Mme Anne-Catherine Loisier*

Mardi 13 avril 2021

- *Association nationale des élus de la montagne* : **Mme Dorothée COLLET**, chargée de mission, **Mme Jeanine DUBIE**, député des Hautes-Pyrénées.

- *Confédération des petites et moyennes entreprises* : **M. Guillaume de BODARD**, Président de la commission environnement et développement durable, **Mme Sandrine BOURGOGNE**, secrétaire générale adjointe, **Mme Dao MELACCA-NGUYEN**, chargée de mission « environnement », **M. Adrien DUFOUR**, chargé de mission affaires publiques et organisation.

- *Assemblée des communautés de France* : **M. Jean RÉVÉREAU**, membre du conseil d'administration et vice-président de la communauté du Grand Angoulême (Nouvelle Aquitaine), **Mme Oriane CÉBILE**, conseillère environnement, **Mme Virginie CAROLO-LUTROT**, vice-présidente de l'agglomération Caux-Vallée-de-Seine et vice-présidente de l'AdCF, **Mme Montaine BLONSARD**, chargée des relations avec le Parlement.

Jeudi 15 avril 2021

- *Union des entreprises de proximité* : **Mme Sabine BASILI**, présidente de la Commission des affaires économiques et fiscales, du développement durable et des territoires, **Mme Thérèse NOTE**, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement.

Lundi 19 avril 2021

- *Convention citoyenne pour le climat* : **Mme Mélanie BLANCHETOT**, membre, **M. Guy KULITZA**, membre, **M. Gregory OLIVEIRA DOS SANTOS**, membre.

- *Ministère de l'agriculture et de l'alimentation* : **M. Cédric PRÉVOST**, sous-directeur de la politique de l'alimentation, **M. Serge LHERMITTE**, chef du service compétitivité et performance environnementale.

- *Restau'Co* : **Mme Sylvie DAURIAT**, présidente, **Mme Marie-José BOURGEOIS**, vice-présidente.

- *Syndicat national de la restauration collective (SNRC)* : **M. Philippe PONT-NOURAT**, président, **Mme Esther KALONJI**, déléguée générale du SNARR et du SNRC.

- *Conseil national de la restauration collective* : **Mme Mireille RIOU-CANALS**, présidente.

- *Geco Food Service* : **Mme Frédérique LEHOUX**, directrice générale, **Mme Laurence VIGNÉ**, secrétaire générale adjointe.

- *Union des industries de la fertilisation* : **Mme Sophie AGASSE**, responsable agriculture environnement et sécurité industrielle,

**Mme Florence NYS**, déléguée générale, **M. Fabrice ALEXANDRE**, président.

Mardi 20 avril 2021

- *Fédération des entreprises de la beauté* : **M. Patrick O'QUIN**, président - président du GT économie circulaire de France Industrie, **M. Emmanuel GUICHARD**, président, **Mme Olivia GUERNIER**, directrice des affaires publiques et de la communication.

- *Syndifrais* : **Mme Muriel CASÉ**, déléguée générale, **M. Frédéric CHAUPUIS**, responsable emballages durables pour General Mills.

- *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* : **M. Pierre CHAMBU**, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés, **Mme Nadine MOUY**, sous-directrice services et réseaux, **M. Philippe GUILLERMIN**, chef du bureau de la politique de protection des consommateurs et de la loyauté, **Mme Camille MASSY**, rédactrice au bureau qualité des denrées alimentaires.

- *Haut conseil pour le climat* : **Mme Corinne LE QUÉRÉ**, présidente, **M. Olivier FONTAN**, directeur exécutif, **Mme Sophie DUBUISSON-QUELLIER**, membre.

- *Association française des entreprises privées* : **M. François-Nicolas BOQUET**, directeur environnement et énergie, **Mme Emmanuelle FLAMENT-MASCARET**, directrice affaires commerciales et propriété intellectuelle.

- *UFC - Que Choisir* : **M. Mathieu ESCOT**, directeur adjoint de l'action politique, **Mme Anna LAMY**, chargée de mission environnement/transports, **M. Damien BARBOSA**, chargé de mission.

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité* : **M. Sylvain LAVAL**, co-président de la commission transport, maire de Saint-Martin-le-Vinoux, vice-président de la Métropole de Grenoble, **M. Guy GEOFFROY**, maire de Combs-la-Ville et président des maires de Seine-et-Marne.

Mercredi 21 avril 2021

*Table ronde Vrac et Consigne :*

- *Réseau Vrac* : **Mme Lucia PEREIRA**, directrice des affaires juridiques, **Mme Célia RENNESSON**, directrice générale,

- *Réseau Consigne* : **Mme Alice ABBAT**, coordonatrice, **Mme Clara MARCOU**, chargée de plaidoyer, **Mme Laurence PAYRE**, secrétaire du bureau,

- *Reconcil* : **M. Sofiane HASSAINE-TESTON**, président.

*Table ronde commerce et distribution :*

- *Confédération des commerçants de France* : **Mme Bénédicte BOUDET-CORRIC**, déléguée générale,

- *Fédération du commerce et de la distribution* : **Mme Layla RAHHOU**, directrice des affaires publiques, **M. Philippe JOGUET**, directeur développement durable, RSE et questions financières,

- *Fédération du commerce coopératif et associé* : **M. Alain SOUILLEAUX**, directeur juridique,

- *Alliance du commerce* : **M. Yohann PETIOT**, directeur général, **Mme Nathalie FUSSLER**, chargée de mission, au sein du pôle affaires économiques et juridiques.

Jeudi 22 avril 2021

- *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* : **M. Jérôme MOUSSET**, directeur bioéconomie et énergies renouvelables.

- *Mouvement des entreprises de France* : **Mme Céline MICOUIN**, responsable du Pôle Nouveaux Enjeux de l'Entreprise, **Mme Christine BARATTELLI**, juriste, directrice de mission à la direction droit de l'entreprise, rapporteur du comité droit de la concurrence, **M. Sébastien SUREAU**, directeur de mission environnement, **Mme Fadoua QACHRI**, chargée de mission à la direction des affaires publiques.

- *Table ronde « affichage environnemental »*

*Ameublement français* : **Mme Cathy DUFOUR**, déléguée générale, **M. Bertrand DEMARNE**, directeur des affaires techniques et environnementales,

*Fédération des industries de la peinture, des enduits, colles et mastics* : **Mme Odile THORE**, président du groupe de travail « Politique environnementale des produits », **Mme Florence MONIER**, directrice Énergie et environnement , **M. Guillaume FREMAUX**, vice-président, **M. Teoman BAKOGLU**, responsable des affaires publiques de la FIPEC,

*Association nationale des industries agroalimentaires* : **Mme Victoire PERRIN**, responsable des affaires publiques,

*Union des métiers et des industries de l'hôtellerie* : **M. Karim KHAN**, président de la commission développement durable, **M. Arthur CATHERINE**, juriste et en charge des dossiers développement durable,

*Industriels du nouvel habitat* : **M. Jean-Luc GUERY**, président, **M. Pierre Emmanuel BOIS**, délégué général,

*Union des industries textiles* : **Mme Vanessa de SAINT-BLANQUAT**, directrice générale, **M. Laurent PRIGENT**, responsable RSE.

Vendredi 23 avril 2021

- *Plateforme RSE de France Stratégie* : **M. Gilles BON-MAURY**, secrétaire permanent.



- *Commerce équitable France* : **Mme Julie STOLL**, déléguée générale.

- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles* : **M. Henri BIES-PÉRÉ**, vice-président, **M. Guillaume LIDON**, responsable des affaires publiques.

- *La Coopération agricole* : **M. Dominique CHARGÉ**, président.

- *Association générale des producteurs de blé* : **M. Éric THIROUIN**, président, **M. Benoît PIETREMENT**, vice-président, **M. Xavier JAMET**, responsable des relations institutionnelles.

- *Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais* : **M. Jean-Michel DELANNOY**, vice-président, **M. Daniel SAUVAITRE**, secrétaire général, Association nationale Pommes Poires, **M. Louis ORENGA**, directeur général, **M. Matthieu LOVERY**, président exécutif de la Commission économie.

#### Lundi 26 avril 2021

- *Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature* : **M. Nyls de PRACONTAL**, président par interim du groupe outre-mer (GOM), **Mme Clémentine AZAM**, chargée de programme « écosystèmes », **Mme Anne CAILLAUD**, chargée de programme « écosystèmes », **M. Daniel VALLAURI**, président du Groupe « Forêts ».

- *Ministère des outre-mer - Direction générale des outre-mer* : **M. Mikaël QUIMBERT**, adjoint au sous-directeur des politiques publiques, **Mme Hélène CAPLAT-LANCRY**, cheffe de bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables (BELDAD), **Mme Anne-Sophie CARNUCCINI**, chargée de mission environnement et biodiversité, **M. Clément MEDEE**, adjoint au chef de bureau.

- *Préfecture de la Manche* : **M. Gérard GAVORY**, préfet, **Mme Martine CAVALLERA-LEVI**, directrice départementale des territoires et de la mer.

- *Fédération nationale des communes forestières* : **M. Dominique JARLIER**, président, **M. Alain LESTURGEZ**, directeur général, **Mme Françoise ALRIC**, directrice adjointe.

- *Association nationale des élus du littoral* : **M. Dominique GODEFROY**, vice-président de la communauté d'agglomération du Boulonnais, président du parc marin des estuaires picards et de la mer d'Opale, président de Nausicaa, directeur du centre IFREMER Mer du Nord Manche, **Mme Anne-Sophie LECLERE**, déléguée générale.

#### Mardi 27 avril 2021

- *Mouvement E. Leclerc* : **M. Alexandre TUAILLON**, responsable des affaires publiques, **Mme Laetitia MAGRE**, co-présidente - chargée de la RSE.

- *Commission européenne - DG Environnement* : **M. Humberto DELGADO ROSA**, directeur Capital Naturel, **M. Jeremie CRESPI**N, chargé de mission « protection de la nature », **M. Jean-Paul TORRE**, chargé de mission « protection de la nature » (expert national détaché).

- *Office français de la biodiversité* : **M. René LALEMENT**, directeur adjoint à la direction de l'appui aux stratégies pour la biodiversité.

- *Ministère de l'agriculture et de l'alimentation - Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises* : **M. Philippe DUCLAUD**, directeur général adjoint, **Mme Isabelle MELLIER**, adjointe au sous-directeur des filières forêt-bois, cheval et bioéconomie.

- *Direction générale des douanes et droits indirects* : **M. Michel BARON**, chef du bureau restriction et sécurisation des échanges, **Mme Andrée-Anne TIELENS**, adjointe au chef du bureau restriction et sécurisation des échanges.

Mercredi 28 avril 2021

- *Ministère de la transition écologique - Cabinet* : **M. Mehdi MAHAMMEDI-BOUZINA**, chargé des relations avec le Parlement et les élus, **M. Guilhem ISAAC-GEORGES**, conseiller politique, **Mme Marine BRAUD**, conseillère société civile et convention citoyenne pour le climat, **Mme Estelle SANDRE-CHARDONNAL**, conseillère économie circulaire, **M. Thomas LESUEUR**, commissaire, **Mme Diane SIMIU**, directrice, adjointe au commissaire général du développement durable, **M. Patrick BRIE**, adjoint au sous-directeur de la qualité du cadre de vie, **Mme Anne MARVIE**, adjointe à la cheffe du bureau des paysages et de la publicité.

- *Association des citoyens de la Convention citoyenne pour le climat « Les 150 »* : **M. Hubert HACQUARD**, membre, **Mme Claire MORCANT**, membre, **Mme Agnès CATOIRE**, membre, **M. Benoît BAUBRY**, membre.

- *Union des coopératives forestières françaises* : **M. Bertrand SERVOIS**, président, **M. Tammouz Eñaut HELOU**, secrétaire général.

- *Groupe La Poste* : **Mme Adèle ALBANO**, directrice générale de Médiapost, **M. Yannick IMBERT**, directeur des affaires territoriales et publiques.

Jeudi 29 avril 2021

- *Ministère de la transition écologique* : **Mme Patricia BLANC**, directrice de cabinet de la secrétaire d'État chargée de la biodiversité, **M. Pierre-Edouard GUILLAIN**, conseiller technique de la secrétaire d'État chargée de la biodiversité, **M. Erwan CALVEZ**, conseiller politique de la secrétaire d'État chargée de la biodiversité.

- *Association nationale des industries alimentaires* : **Mme Victoire PERRIN**, responsable des affaires publiques, **Mme Laure D'ASTORG**,

directrice générale de l'Alliance pour la préservation des forêts, **M. Olivier CLANCHIN**, président de Triballat-Noyal, membre de l'ANIA.

- Table ronde Réseau Action Climat

*Réseau Action Climat - France* : **Mme Céleste DURIEZ**, responsable des relations institutionnelles, **M. Thomas BOURGUENOT**, chargé de plaidoyer, résistance à l'agression publicitaire, **Mme Aurélie CATALLO**, coordinatrice de la plateforme « Pour une autre PAC »,

*Zero waste France* : **Mme Moïra TOURNEUR**, responsable du plaidoyer,

*Les Amis de la Terre* : **M. Khaled GAIJI**, président, **Mme Manon CASTAGNÉ**, chargée de campagne Agriculture,

*Greenpeace France* : **Mme Laure DUCOS**, chargée de campagne Agriculture et alimentation,

*Compassion in world farming (CIWF)* : **Mme Agathe GIGNOUX**, chargée d'affaires publiques,

*France nature environnement* : **M. Maxime PAQUIN**, chargé de mission Biodiversité.

- *Fédération nationale du bois* : **M. Nicolas DOUZAIN-DIDIER**, délégué général.

Mardi 4 mai 2021

- *Conseil économique social et environnemental* : **M. Michel BADRÉ**, rapporteur de l'avis sur le PJJ Climat, **Mme Claire BORDENAVE**, rapporteur de l'avis sur le PJJ Climat, **Mme Anne-Marie DUCROUX**, présidente de la section de l'environnement.

- *Association nationale des élus de la montagne* : **M. Sylvain MATHIEU**, vice-président de la Région Bourgogne - membre du comité directeur, **Mme Dorothee COLLET**, chargée de mission.

Mercredi 5 mai 2021

- *Comité national de la biodiversité* : **Mme Fabienne ALLAG-DHUISME**, vice-présidente, **M. Dominique RICHARD**, membre du bureau, **M. Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS**, président - membre du bureau du Comité national de la biodiversité.

- *Fédération des Parcs naturels régionaux de France* : **M. Michaël WEBER**, président, **M. Éric BRUA**, directeur.

Jeudi 6 mai 2021

- *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères - Ministère délégué au commerce extérieur* : **M. Joachim BOKOBZA**, directeur de cabinet adjoint en charge du pôle commerce extérieur et politique commerciale, **M. Redouane**

**OURAOU**, conseiller parlementaire et politique, **Mme Marie BEAUX**, conseillère technique commerce extérieur et politique commerciale.

- *Assemblée des départements de France* : **Mme Valérie NOUVEL**, vice-présidente du conseil départemental de la Manche et de la commission innovation et numérique de l'ADF, **Mme Alix MORNET**, conseillère en charge de l'environnement, **Mme Pauline MAZIN**, responsable veille et réseaux sociaux, **Mme Marylène JOUVIEN**, chargée des relations avec le Parlement.

- *Office national des forêts* : **M. Bertrand MUNCH**, directeur général, **Mme Nathalie BARBE**, directrice des relations institutionnelles, de l'Outre-mer et de la Corse.

- *Assemblée permanente des chambres d'agriculture* : **M. François BEAUPÈRE**, second vice-président - président de la Chambre d'agriculture des Pays-de-la-Loire, **M. Luc SERVANT**, vice-président, président de la Chambre régionale Nouvelle-Aquitaine.

- *Coordination rurale* : **M. Damien BRUNELLE**, premier vice-président, **M. Damien POUGET**, membre du comité directeur et président de la région Occitanie.

- *Jeunes Agriculteurs* : **M. Basile FAUCHEUX**, vice-président, **M. Christophe CHATET**, membre du conseil d'administration.

- *Confédération paysanne* : **Mme Véronique MARCHESSEAU**, secrétaire générale, en charge du pôle social - Paysanne dans le Morbihan, **M. François PARSY**, animateur technique.

- *Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement* : **M. Philippe MAUGUIN**, président-directeur général, **M. Thierry CAQUET**, directeur scientifique « environnement », **M. Marc GAUCHÉE**, conseiller du P-DG pour les relations parlementaires et institutionnelles.

- Table ronde

*Canopée* : **M. Sylvain ANGERAND**, coordinateur des campagnes, **M. Bruno DOUCET**, chargé de campagnes forêts françaises, **Mme Klervi LEGUENIC**, chargée de campagnes,

*Alliance pour la préservation des forêts* : **Mme Laure D'ASTORG**, directrice générale, **M. Fausto ROTELLI**, directeur des relations extérieures, Ferrero France, membre de l'Alliance pour la préservation des forêts,

*Réseau pour les alternatives forestières* : **M. Régis LINDEPERG**, coordinateur.

Mercredi 12 mai 2021

- *Ministère de la transition écologique - Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature* : **M. François BONNET**, délégué

ministériel forêt-bois, **Mme Ophélie RISLER**, cheffe du département de la lutte contre l'effet de serre.

- *Ministère de la transition écologique - Sous-direction du changement climatique et du développement durable* : **Mme Stéphanie CROGUENNEC**, chef du département de lutte contre l'effet de serre, **Mme Diane SIMIU**, directrice, adjointe au commissaire général, **Mme Sarah PRINCE-ROBIN**, chargée de mission.

- *Office français de la biodiversité* : **Mmes Marianne BERNARD**, chargée de mission agriculture, forêt et biodiversité et **Cécile LEFEUVRE**, cheffe du service d'appui aux aires protégées en gestion directe et aux AMP - Direction des aires protégées

Lundi 17 mai 2021

- Table ronde :

*Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité* : **M. Gilles PÉROLE**, maire-adjoint, élu référent alimentation, **Mme Charlotte de FONTAINES**, chargée des relations avec le Parlement.

*Assemblée des départements de France* : **Mme Françoise de ROFFIGNAC**, vice-présidente du département de la Charente-Maritime, **Mme Alix MORNET**, conseillère en charge de l'environnement, **Mme Pauline MAZIN**, responsable veille et réseaux sociaux, **Mme Marylène JOUVIEN**, chargée des relations avec le Parlement.

*Régions de France* : **M. Jules NYSSSEN**, délégué général de Régions de France.

Mercredi 19 mai 2021

- Table ronde :

*Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* : **Mme Agnès VINCE**, directrice et **M. Matthias BIGORGNE**, directeur adjoint ;

*Conservatoire d'espaces naturels* : **M. Bruno MOUNIER**, directeur de la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels, **M. Christophe LEPINE**, président de la Fédération du CEN et du Conservatoire d'espaces naturels des Hauts-de-France, **M. Francis MULLER**, directeur du Pôle relais tourbières à la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels.

Mardi 25 mai 2021

*I4CE* : **Mme Julia GRIMAULT**, chef de projet I4CE.



## LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

*Contributions reçues par M. Jean-Baptiste Blanc*

- *Association des maires de France*
- *Association des petites villes de France*
- *Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature*
- *Confédération des commerçants de France*
- *Conseil supérieur du notariat*
- *EDF*
- *Fédération CINOV*
- *Fédération française des constructeurs de maisons individuelles*
- *Fédération française des spiritueux*
- *Mercialys*
- *Réseau Action Climat*
- *SCNF*
- *UFC Que choisir*
- *Union des entreprises de proximité*
- *Union nationale des géomètres-experts*
- *Villes de France*

*Contributions reçues par Mme Dominique Estrosi Sassone*

- *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)*
- *Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) / Agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL)*
- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)*
- *Association des responsables de copropriété (ARC-UNARC)*
- *Association française du gaz (AFG)*
- *Association nationale de défense des consommateurs et usagers (CLCV)*
- *Association nationale des diagnostiqueurs indépendants (LDI)*
- *Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)*
- *CLER - Réseau pour la transition énergétique*
- *Coénove*
- *Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)*
- *Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)*
- *Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA)*
- *Conseil supérieur du notariat (CSN)*
- *Coop'HLM*
- *Effy*
- *Engie*
- *Équilibre des énergies (EdEn)*
- *Fédération CINOV*
- *Fédération des agences locales de maîtrise de l'énergie et du climat (FLAME)*
- *Fédération des industries électriques, électroniques et de communication (FIEEC)*
- *Fédération nationale de l'Immobilier (FNAIM)*
- *Fédération nationale des offices publics de l'habitat (FOPH)*
- *Fédération interprofessionnelle du diagnostic immobilier (FIDI)*
- *Fondation Abbé Pierre (FAP)*
- *France stratégie*
- *Hellio*



- *Ministère de la transition écologique - Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)*
- *Ministère de la transition écologique - Direction de l'habitat, et l'urbanisme et des paysages (DHUP)*
- *négaWatt*
- *Plurience*
- *Qualitel*
- *Régions de France*
- *Réseau action climat (RAC)*
- *Saint-Gobain-Isover*
- *Smart Avenir énergies*
- *UFC – Que choisir*
- *Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)*
- *Union française de l'électricité (UFE)*
- *Union sociale pour l'habitat (USH)*
- *Valimmo*

*Contributions reçues par M. Daniel Gremillet*

**Volet « Mines »**

- *Alliance des minerais, minéraux et métaux (A3M)*
- *Association des communes et collectivités d'Outre-mer (ACCD'OM)*
- *Association des communes minières de France (ACOM France)*
- *Association française du gaz (AFG)*
- *Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)*
- *Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)*
- *France hydrogène*
- *France industrie*
- *France nature environnement (FNE)*
- *Ministère de la Justice – Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)*
- *Ministère de la transition écologique (MTE) – Direction générale de la prévention des risques (DGPR)*
- *Ministère de la transition écologique (MTE) – Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)*
- *Ministère de la transition écologique (MTE) – Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)*
- *Office français de la biodiversité (OFB)*
- *Office national des forêts (ONF)*
- *Orano mining*
- *Sels de France*
- *Terega*
- *Union française des industries pétrolières (UFIP)*

## **Volet « Énergie »**

- Assurance maladie
- Caisse des dépôts et consignations (CDC)
- Association chimie du végétal (ACDV)
- Assemblée des communautés de France (AdCF)
- Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF)
- Association des responsables de copropriétés (ARC)
- Association française du gaz (AFG)
- Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)
- Club des voitures écologiques (CVE)
- Club du dernier kilomètre de livraison (CDKL)
- Coénoxe
- Commission de régulation de l'énergie (CRE)
- Effy
- Électricité de France (EDF)
- Enalia
- Enedis
- Engie
- Équilibre des énergies (EdEN )
- Fédération de l'industrie du béton (FIB)
- Fédération des moulins de France (FDMF)
- Fédération des promoteurs de l'immobilier (FPI)
- Fédération des services énergie environnement (FEDENE)
- Fédération du commerce coopératif et associé (FCA)
- Fédération française des combustibles, carburants & chauffage (FF3C)
- Fédération française du bâtiment (FFB)
- Fédération nationale de la pêche en France (FNPF)
- Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)
- Fédération nationale des ports et docks – Confédération générale du travail (FNPD – CGT)
- Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

- *Fédération nationale du bois (FNB)*
- *France gaz renouvelables (FGR)*
- *France hydroélectricité*
- *Gaz réseau distribution France (GrDF)*
- *Gaz réseau de transport (GRTgaz)*
- *Groupement des professionnels des certificats d'économies d'énergie (GPCEE)*
- *Hellio*
- *Médiateur national de l'énergie (MNE)*
- *Ministère de la transition écologique – Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)*
- *Réseau de transport d'électricité (RTE)*
- *Syndicat des énergies renouvelables (SER)*
- *Syndicat national des producteurs d'alcool agricole (SNPAA)*
- *Union des industriels et constructeurs bois (UICB)*
- *Union des ports de France (UPF)*
- *Union française de l'électricité (UFE)*
- *Union française des industries pétrolières (UFIP) :*
- *Union nationale des entreprises locales d'électricité et de gaz (UNELEG)*
- *Union des industries de la manutention (UNIM)*
- *Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) – Caisse nationale*
- *Voltalis*
- *Zeplug*

*Contributions reçues par Mme Anne-Catherine Loisier*

- *Assemblée des départements de France*
- *Assemblée permanente des chambres d'agriculture*
- *Association des entreprises de produits alimentaires élaborés*
- *Association des maires de France (AMF)*
- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité*
- *Association française des entreprises privées*
- *Association générale des producteurs de blé*
- *Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais*
- *Association nationale des élus du littoral*
- *Association nationale des industries alimentaires*
- *Bureau du Comité national de la biodiversité*
- *Canopée – Forêts vivantes*
- *CMA France ;*
- *Comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature*
- *Commerce équitable France*
- *Commission européenne - DG Environnement*
- *Confédération des commerçants de France*
- *Confédération des petites et moyennes entreprises*
- *Confédération paysanne*
- *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*
- *Direction générale des outre-mer*
- *Fédération des communes pastorales*
- *Fédération des conservatoires d'espaces naturels*
- *Fédération des entreprises de la beauté*
- *Fédération des Parcs naturels régionaux de France*
- *Fédération du commerce coopératif et associé*
- *Fédération du commerce et de la distribution*
- *Fédération nationale des communes forestières*
- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles*
- *Fédération nationale du bois*

- *France Industrie*
- *France nature environnement*
- *Geco Food Service*
- *Groupe La Poste*
- *Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement*
- *Jeunes Agriculteurs*
- *La Coopération agricole*
- *Les Amis de la Terre*
- *Meal Canteen*
- *Ministère de la transition écologique*
- *Ministère de l'agriculture et de l'alimentation*
- *Mouvement des entreprises de France*
- *Office français de la biodiversité*
- *Petites villes de France*
- *Plastalliance*
- *Régions de France*
- *Syndicat national de la restauration collective (SNRC)*
- *Syndifrais*
- *UFC - Que Choisir*
- *Union des coopératives forestières françaises*
- *Union des entreprises de proximité*
- *Union des industries de la fertilisation*
- *Union des industries textiles*
- *Union des Maisons & Marques de Vin*
- *Zero Waste France*

## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-551.html>