

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 novembre 2014

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi de Mme Aline ARCHIMBAUD et plusieurs de ses collègues relative à la **prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles,***

Par Mme Marie-Hélène DES ESGAULX et M. Jean-François HUSSON,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 802 (2013-2014) et 85 (2014-2015)

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES PARTICULES ET LES OXYDES D'AZOTE, DES POLLUANTS NOCIFS POUR LA SANTÉ DONT IL IMPORTE DE MAÎTRISER LES ÉMISSIONS.....	7
A. LA DANGEROUSITÉ DES ÉMISSIONS DE PARTICULES FINES.....	7
B. DES NORMES COMMUNAUTAIRES AMBITIEUSES MAIS IMPARFAITEMENT RESPECTÉES PAR LA FRANCE.....	8
C. LA DIVERSITÉ DES SOURCES D'ÉMISSIONS DE PARTICULES.....	10
II. LES MESURES PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT TEXTE	11
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Instauration d'une taxe sur les émissions d'oxydes d'azote et de particules fines	13
• <i>ARTICLE 2</i> Rapport sur l'indépendance de l'expertise technique relative à la définition et à la méthodologie des mesures des émissions de polluants par les véhicules automobiles	17
• <i>ARTICLE 3</i> Mise en place d'un certificat de diagnostic d'éco-entretien lors de la cession de véhicules diesel d'occasion de plus de quatre ans.....	19
EXAMEN EN COMMISSION.....	21

LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Réunie le mercredi 12 novembre 2014 sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-François Husson et Mme Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteurs.

La proposition de loi soumise au Sénat par Aline Archimbaud et les membres du groupe écologiste vise :

- à instaurer une **taxe additionnelle au malus automobile** sur les véhicules les plus émetteurs d'oxydes d'azote et de particules fines ;

- à ce que soit remis au Parlement un **rapport sur l'indépendance de l'expertise technique** relative à la définition et à la méthodologie des mesures des émissions de polluants par les véhicules automobiles ;

- et à créer un **certificat de diagnostic d'éco-entretien**. Un tel certificat, datant de moins d'un an, devrait être remis à chaque acquéreur d'un véhicule diesel d'occasion de plus de quatre ans.

La commission des finances a observé que cette proposition de loi répondait à un **objectif de santé publique** consistant à **réduire les émissions de substances polluantes**.

La commission des finances a suivi ses rapporteurs pour considérer :

- d'une part, que la taxe proposée aurait pour effet d'**alourdir une nouvelle fois la fiscalité** reposant sur les automobilistes, qu'elle pourrait **ralentir le renouvellement du parc automobile**, et que sa constitutionnalité n'était pas assurée ;

- d'autre part, que le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte fournira un vecteur législatif plus adapté à l'examen de la demande de rapport et de la création du certificat de diagnostic d'éco-entretien – un dispositif similaire à ce dernier figurant d'ailleurs dans ce projet de loi tel que transmis au Sénat.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission des finances n'a pas adopté de texte.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Les sénateurs du groupe écologiste ont déposé le 16 septembre 2014 la **proposition de loi n° 802 relative à la prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles.**

Ce texte répond à un **objectif de santé publique** consistant à **réduire les émissions de substances toxiques liées aux véhicules les plus polluants**. De fait, en matière de pollution de l'air, le transport routier représente 15 % des émissions nationales de particules et 56 % des émissions d'oxydes d'azote. Ces polluants ont pour conséquences de très **nombreux décès prématurés**, sources de coûts croissants pour notre économie.

La présente proposition de loi reprend donc les **mêmes objectifs que celle qui a été examinée le 11 juin dernier** par votre commission des finances¹, et qui prévoyait **l'instauration d'une taxe de 500 euros à l'immatriculation de tous les véhicules** dont le moteur fonctionne au gazole, sans toutefois en reprendre le dispositif. L'article premier du nouveau texte prend ainsi en compte une partie des échanges tenus en séance publique à l'occasion de l'examen d'initiatives de même esprit de nos collègues Gérard Miquel et Aline Archimbaud, dans le cadre du débat sur la première loi de finances rectificative pour 2014².

I. LES PARTICULES ET LES OXYDES D'AZOTE, DES POLLUANTS NOCIFS POUR LA SANTÉ DONT IL IMPORTE DE MAÎTRISER LES ÉMISSIONS

A. LA DANGÉROSITÉ DES ÉMISSIONS DE PARTICULES FINES

Les particules et les oxydes d'azote sont des **polluants primaires** de l'automobile, dont les niveaux d'émission sont réglementés au niveau de l'Union européenne.

Dans son rapport³ sur la précédente proposition de loi des sénateurs du groupe écologiste, notre collègue Gérard Miquel avait bien montré la **réalité de l'enjeu sanitaire lié à la pollution de l'air par les particules fines**,

¹ Proposition de loi n° 496 de Mme Aline Archimbaud et plusieurs de ses collègues relative à la nocivité du diesel pour la santé, déposée le 5 mai 2014.

² Cf. *compte-rendu intégral des débats du Sénat, séance du 8 juillet 2014*.

³ *Rapport n° 600 (2013-2014)*.

dont vos rapporteurs ont pleinement conscience. Plusieurs travaux de fond, menés notamment par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont montré la dangerosité de cette pollution diffuse : la pollution par les particules PM₁₀ serait ainsi à l'origine de 19 200 à 44 400 morts prématurées¹ en France chaque année, soit 6 % des décès en moyenne, dont la moitié est attribuée aux émissions du trafic routier.

B. DES NORMES COMMUNAUTAIRES AMBITIEUSES MAIS IMPARFAITEMENT RESPECTÉES PAR LA FRANCE

Néanmoins, comme l'avait également souligné Gérard Miquel, **les autorités ne sont pas restées inactives face à ce problème, notamment au niveau communautaire.**

Les directives européennes sur la qualité de l'air ont notamment fixé **des niveaux maximum de particules admissibles dans l'air ambiant** pour les PM₁₀, les PM_{2,5}² et les dioxydes d'azote.

Ainsi, la **directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe** a fusionné l'ensemble des directives préexistantes sur la qualité de l'air. Elle concerne les particules (PM₁₀ et PM_{2,5}), les oxydes d'azote, le dioxyde de soufre, l'ozone, le monoxyde de carbone, le benzène et le plomb.

Les tableaux suivants montrent les niveaux plafonds fixés au sein de l'Union européenne.

Particules PM₁₀

(en microgrammes par mètre cube)

Objectif de qualité	30 µg/m ³	En moyenne annuelle
Valeur limite pour la protection de la santé humaine	50 µg/m ³	En moyenne journalière à ne pas dépasser plus de 35 jours par an
Valeur limite pour la protection de la santé humaine	40 µg/m ³	En moyenne annuelle

Source : directive n° 2008/50/CE

¹ C'est-à-dire la baisse d'espérance de vie pour un adulte de plus de 30 ans, hors mort accidentelle ou violente.

² À noter que les niveaux de particules ultrafines dans l'air ambiant ne font pas l'objet de réglementations, les techniques actuelles ne permettant pas de mesurer leurs concentrations massiques en routine.

Particules PM_{2,5}

(en microgrammes par mètre cube)

Objectif de qualité	10 µg/m ³	En moyenne annuelle
Valeur cible pour la protection de la santé humaine	20 µg/m ³	En moyenne annuelle
Valeur limite 2011 pour la protection de la santé humaine ¹	28 µg/m ³	En moyenne annuelle

Source : directive n° 2008/50/CE

Dioxyde d'azote

(en microgrammes par mètre cube)

Valeur limite pour la protection de la santé humaine	200 µg/m ³	En moyenne horaire à ne pas dépasser plus de 18 heures par an
Valeur limite pour la protection de la santé humaine	40 µg/m ³	En moyenne annuelle

Source : directive n° 2008/50/CE

Il est vrai, néanmoins, que ces **seuils sont régulièrement dépassés dans plusieurs agglomérations de notre pays**, ce qui lui vaut d'ailleurs une assignation pour manquement à ses obligations devant la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) depuis le 18 mai 2011².

De ce fait, l'enjeu de la maîtrise des émissions de particules fines est double pour la France :

- d'une part, **en termes de santé publique** ;

- d'autre part, **en termes financiers**. À cet égard, Delphine Batho, alors ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, en réponse à un référé de la Cour des comptes sur les dépenses fiscales rattachées à la mission « Ecologie, aménagement et développement durables » et relatives à l'énergie³, a indiqué, en février 2013, que ce contentieux « *pourrait prochainement aboutir à des sanctions pécuniaires de l'ordre*

¹ La valeur limite sera de 25 µg/m³ à compter de 2015, puis de 20 µg/m³ à compter de 2020.

² Pour non-respect des valeurs limites de PM₁₀ dans 15 zones, dont 12 agglomérations de plus de 100 000 habitants.

³ Référé n° 65 241 du 17 décembre 2012.

de 100 millions d'euros par an à partir de janvier 2014 ». Tel n'a pas encore été le cas à ce jour, mais cette affaire pourrait être tranchée d'ici la fin de l'année.

C. LA DIVERSITÉ DES SOURCES D'ÉMISSIONS DE PARTICULES

Les émissions de particules ont plusieurs origines.

Selon les données disponibles et rappelées dans son rapport précité par notre collègue Gérard Miquel, la répartition sectorielle des émissions est la suivante :

Répartition des sources d'émissions de particules

(en pourcentage)

Polluants	Transformation énergie	Industrie manufacturière	Résidentiel & tertiaire	Agriculture & sylviculture	Transport routier	Autres transports	Total
PM ₁₀	1,9%	30,8%	30,4%	20,4%	15,0%	2,2%	100,0%
PM _{2,5}	2,0%	23,7%	44,5%	9,2%	18,5%	2,3%	100,0%
NO _x	6,7%	13,8%	9,2%	9,6%	56,5%	4,4%	100,0%

Source : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) - rapport SECTEN 2013

Ce rappel ne signifie évidemment pas qu'il ne convient pas d'agir contre les émissions du transport routier mais souligne simplement que le problème dépasse largement ce seul secteur, prépondérant seulement pour ce qui concerne le NO_x.

De plus, **le niveau d'émissions varie fortement selon l'âge et la technologie du véhicule**, tant les progrès réalisés, notamment sous l'effet du durcissement des normes communautaire (dites « normes Euro ») au fil des années. On rappellera simplement que la norme Euro 6, qui concerne tous les véhicules neufs mis en circulation depuis septembre 2014, impose aux moteurs diesel de ne pas dépasser un seuil d'émission de ces substances de 80 mg/km, contre 180 mg/km sous la norme Euro 5.

De manière encore plus saisissante, on peut souligner, dans le cas particulier des véhicules diesel, que le respect des générations successives de normes communautaires conduit aux résultats suivants :

- un seul véhicule diesel Euro 3 (2000-2005) émet autant de particules que 200 véhicules diesel répondant aux normes Euro 5 et 6 (en vigueur depuis 2011) ;

- ce ratio passe de un à 600 par rapport aux véhicules répondant simplement à la norme Euro 1 (1992-1996).

En somme, **la rénovation du parc automobile constituerait une réponse puissante** au problème légitimement soulevé par les auteurs de la présente proposition de loi (du moins, pour ce qui concerne les émissions dues au trafic routier). Ce texte ne semble néanmoins pas en tenir pleinement compte.

II. LES MESURES PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT TEXTE

La présente proposition de loi comporte trois articles qui, s'ils découlent d'une intention commune, proposent des mesures de natures très différentes.

L'article premier vise à instaurer une **taxe additionnelle au malus automobile** sur les véhicules les plus émetteurs d'oxydes d'azote et de particules fines. Il s'agit du mécanisme le plus proche de la précédente proposition de loi précitée de notre collègue Aline Archimbaud. Toutefois, la mesure proposée au sein du présent texte a pris en compte plusieurs des remarques formulées par votre commission des finances à l'occasion des derniers débats sénatoriaux sur ce sujet.

L'article 2 prévoit la remise au Parlement d'un **rapport sur l'indépendance de l'expertise technique** relative à la définition et à la méthodologie des mesures des émissions de polluants par les véhicules automobiles. Il s'agit donc d'une demande d'information afin de permettre au législateur de s'assurer de la fiabilité des mesures affichées au moment de la vente des véhicules.

Enfin, l'article 3 entend créer un **certificat de diagnostic d'entretien**. Il s'agirait, en quelque sorte, d'un complément à l'actuel contrôle technique. Ce diagnostic ne serait, cependant, pas à réaliser à intervalle régulier mais dans l'année précédant la revente d'un véhicule de plus de quatre ans.

Tout en comprenant les motivations des auteurs de ce texte, **vos rapporteurs estiment qu'il convient de ne pas d'adopter ces différents articles**. Leur motivation est détaillée, article par article, dans la partie suivante de ce rapport. Deux raisons principales motivent cette position :

- d'une part, s'agissant de la taxe, parce que celle-ci pêche encore dans sa construction, étant conçue comme un « simple » nouvel impôt qui pénalisera les automobilistes et ne provoquera d'ailleurs peut-être pas les comportements souhaités ;

- d'autre part, s'agissant de la demande de rapport comme du certificat de diagnostic d'éco-entretien, parce que le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte¹, adopté par l'Assemblée nationale et qui devrait être prochainement inscrit à l'ordre du jour des travaux du Sénat, fournira un vecteur législatif plus adapté à de telles initiatives.

¹ *Texte Sénat n° 16 (2014-2015).*

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

Instauration d'une taxe sur les émissions d'oxydes d'azote et de particules fines

Commentaire : le présent article propose d'instaurer une taxe additionnelle au malus sur les émissions de dioxyde de carbone, qui serait assise sur les émissions d'oxydes d'azote et de particules fines.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 1011 *bis* du code général des impôts, une taxe additionnelle, dite « malus CO₂ », à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules frappe les véhicules dont le taux d'émission de CO₂ dépasse un certain taux (actuellement 130 grammes par kilomètre).

Le barème de cette taxe est établi en fonction du nombre de grammes de CO₂ émis par kilomètre pour les véhicules qui ont fait l'objet d'une réception communautaire et en fonction de la puissance fiscale pour les véhicules qui n'ont pas fait l'objet d'une telle réception.

Entrent dans le champ de cette taxe :

- d'une part, les voitures particulières¹ ;
- d'autre part, les véhicules à usages multiples qui, tout en étant classés dans cette annexe, sont destinés au transport de voyageurs et de leurs bagages ou de leurs biens.

Le barème de la taxe est le suivant.

¹ Au sens du 1 du C de l'annexe II à la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil.

Barème du malus sur les émissions de CO₂ pour l'année 2014

Taux d'émission de CO₂ (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe (en euros)
Taux ≤ 130	0
130 < taux ≤ 135	150
135 < taux ≤ 140	250
140 < taux ≤ 145	500
145 < taux ≤ 150	900
150 < taux ≤ 155	1 600
155 < taux ≤ 175	2 200
175 < taux ≤ 180	3 000
180 < taux ≤ 185	3 600
185 < taux ≤ 190	4 000
190 < taux ≤ 200	6 500
200 < taux	8 000

Source : Article 1011 bis du code général des impôts

La taxe est recouvrée selon les mêmes règles et dans les mêmes conditions que la taxe sur les certificats d'immatriculation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article propose **l'instauration d'une taxe additionnelle** à la taxe prévue à l'article 1011 bis du code général des impôts, c'est-à-dire **au malus sur les émissions de dioxyde de carbone (CO₂)**¹. Cette nouvelle imposition ne serait pas codifiée.

Comme le malus, elle serait due sur le **premier certificat d'immatriculation délivré en France pour un véhicule de tourisme**.

Le II du présent article définit l'assiette de la taxe. Deux cas se présenteraient :

¹ Ce malus est déjà lui-même défini comme une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules.

- dans le cas où le véhicule a fait l'objet d'une réception communautaire au sens de la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007, sur le nombre de grammes d'oxydes d'azote et de particules fines émis par kilomètre ;

- dans le cas contraire, soit un nombre très limité de véhicules pour lesquels on ne peut connaître cette donnée, sur la puissance administrative.

Cette construction de l'assiette renvoie aux dispositions prévues par l'article 1011 *bis* du code général des impôts précité. Toutefois, à l'inverse de ce qui est prévu pour le malus CO₂, aucune exonération n'est prévue pour les véhicules immatriculés dans le genre « Véhicule automoteur spécialisé » ou voiture particulière carrosserie « Handicap », ni pour les véhicules acquis par une personne titulaire de la carte d'invalidité.

Le III du présent article renvoie à un décret la tâche de définir le barème de l'imposition ainsi que les modalités de son application.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si les objectifs poursuivis par les auteurs de la présente proposition de loi, en termes de santé publique et de préservation de l'environnement, sont louables, le dispositif proposé est néanmoins très contestable.

A. UN NOUVEL ALOURDISSEMENT DE LA FISCALITÉ PESANT SUR LES AUTOMOBILISTES

Tout d'abord, il est proposé d'instaurer une nouvelle taxe, sans d'ailleurs la compenser par une quelconque baisse de la fiscalité. L'adoption de cette proposition conduirait donc à **un nouvel alourdissement de la fiscalité et à une nouvelle atteinte au pouvoir d'achat des ménages**, ce qui saurait d'autant moins être accepté que ces ménages devraient déjà subir une nouvelle hausse d'imposition sur le gazole, selon les dispositions de l'article 20 du projet de loi de finances pour 2015.

Ensuite, le fait générateur de cette imposition, à savoir l'achat d'un nouveau véhicule, est susceptible d'**inciter les propriétaires des véhicules les plus anciens, et les plus polluants, à les conserver** afin de ne pas subir la nouvelle imposition. De ce fait, l'intérêt écologique de la mesure pourrait être relativisé.

B. UNE ASSIETTE DONT LA PERTINENCE SEMBLE MISE EN DOUTE PAR LES AUTEURS DE CE TEXTE

Par ailleurs, les auteurs de la présente proposition de loi demandent, en son article 2 (*cf.* commentaire *infra*), que le Gouvernement remette un rapport sur « l'indépendance de l'expertise technique relative à la définition et à la

méthodologie des mesures des émissions de polluants par les véhicules automobiles ». En d'autres termes, **les auteurs du présent texte doutent eux-mêmes des résultats des mesures des émissions de polluants, c'est-à-dire de la pertinence de l'assiette qu'ils proposent pour cette nouvelle imposition**. Il ne serait donc pas raisonnable de l'instaurer dans ces conditions.

C. UN DISPOSITIF CONTRAIRE À LA CONSTITUTION

Enfin, **le dispositif proposé est, sans nul doute, contraire aux dispositions du cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution**, qui réserve à la loi la fixation des règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». En renvoyant à un décret la définition du barème et des modalités d'application de la nouvelle taxe additionnelle, le législateur n'épuiserait pas sa compétence et contreviendrait ainsi au rôle que lui assigne la Constitution.

Pour l'ensemble de ces raisons, **vos rapporteurs considèrent qu'il convient de ne pas adopter le présent article**. La seule formule qu'il pourrait être intéressant d'étudier afin d'aller dans le sens des préoccupations de ses auteurs serait **l'introduction d'une composante « particules » au sein de l'actuel « malus CO₂ » à rendement constant**, c'est-à-dire en diminuant le barème CO₂ à due concurrence du poids du barème particules. Cela permettrait d'envoyer un message adéquat sur ce type de pollution sans pénaliser excessivement les consommateurs ou l'industrie.

Décision de votre commission : votre commission n'a pas adopté cet article.

ARTICLE 2

Rapport sur l'indépendance de l'expertise technique relative à la définition et à la méthodologie des mesures des émissions de polluants par les véhicules automobiles

Commentaire : le présent article propose que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'indépendance de l'expertise technique relative à la définition et à la méthodologie des mesures des émissions de polluants par les véhicules automobiles.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article est une demande de rapport, que le Gouvernement devrait remettre au Parlement avant le 31 mai 2015.

Ce rapport porterait sur « *l'indépendance de l'expertise technique relative à la définition et à la méthodologie des mesures des émissions de polluants par les véhicules automobiles* ».

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme indiqué dans le cadre du commentaire de l'article précédent, il peut paraître singulier de constater que, par cette demande, les auteurs de la présente proposition de loi semble remettre en cause l'intégrité des professionnels chargés de définir la méthodologie des mesures des émissions de polluants, et donc, *in fine*, les résultats de ces mesures, alors même que ces résultats serviraient d'assiette à une nouvelle taxe.

Sur le fond, **les méthodes de mesure et les cycles de conduite résultent de travaux européens et internationaux conduits sous la direction des États membres, de la Commission européenne et du groupe mondial de la réglementation des véhicules (ONU)**. Lorsqu'ils effectuent ces mesures, les laboratoires, comme l'UTAC en France ne font donc qu'appliquer cette réglementation supranationale, sans marge d'appréciation. Il conviendrait donc que les auteurs du présent texte précisent s'ils visent l'indépendance de ces collègues internationaux ou bien des experts français qui, sur cette base, sont chargés de réaliser les mesures.

Néanmoins, la représentativité des essais par rapport aux usages réels n'est pas complètement établie et pourrait sans doute être améliorée. Mais, encore une fois, cela ne saurait se faire au seul niveau français.

En tout état de cause, vos rapporteurs considèrent que, vu que les autres articles de la présente proposition de loi ne devraient pas être adoptés, **il serait peu convenable d'envoyer à l'Assemblée nationale une**

proposition de loi se résumant à une demande de rapport, tandis que le prochain débat au Sénat sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte¹, en particulier son titre III « Développer les transports propres pour améliorer la qualité de l'air et protéger la santé », fournira un véhicule adapté à l'examen d'une telle demande.

Décision de votre commission : votre commission n'a pas adopté cet article.

¹ *Texte Sénat n° 16 (2014-2015).*

ARTICLE 3

Mise en place d'un certificat de diagnostic d'éco-entretien lors de la cession de véhicules diesel d'occasion de plus de quatre ans

Commentaire : le présent article propose la mise en place d'un certificat de diagnostic d'éco-entretien lors de la cession de véhicules diesel d'occasion de plus de quatre ans.

I. LE DROIT EXISTANT

Le vendeur d'un véhicule d'occasion se voit assigner plusieurs obligations, en vertu d'un décret en date du 4 octobre 1978¹ :

- **l'apposition d'un étiquetage** sur le véhicule comportant la dénomination de vente et le kilométrage total parcouru, ainsi qu'un document de vente écrit obligatoire ;

- et, pour tout véhicule de plus de quatre ans, **la remise à l'acheteur d'un rapport de « visite technique »** - c'est-à-dire de contrôle technique **datant de moins de six mois**, et, le cas échéant, du procès-verbal de la contre-visite.

À ce jour, aucune obligation n'existe donc, en la matière, pour ce qui concerne un diagnostic de performance écologique du véhicule au moment de la revente.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2016, **d'une nouvelle obligation pour les vendeurs de véhicules diesel d'occasion de plus de quatre ans.**

Ces vendeurs devraient fournir aux acquéreurs, lors de la cession, un diagnostic d'éco-entretien datant de moins d'un an. Il est précisé que ce diagnostic d'éco-entretien porterait sur l'ensemble des émissions polluantes du véhicule.

Les modalités d'application de ces dispositions sont renvoyées à un décret.

¹ Décret n° 78-993 du 4 octobre 1978 pris pour l'application de la loi du 1^{er} août (1905) sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services en ce qui concerne les véhicules automobiles

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Là encore, les dispositions proposées ne relèvent pas du champ de compétence direct de la commission des finances.

La portée de cette nouvelle obligation et la charge qu'elle représenterait pour les vendeurs de véhicules d'occasion n'apparaissent cependant pas clairement, le texte proposé étant peu précis et renvoyant, en fait, la définition complète du diagnostic d'éco-entretien à un décret.

En tout état de cause, **l'Assemblée nationale a introduit au sein du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte**, qui devrait être examiné par le Sénat au début de l'année 2015, **un article 17 bis propre à satisfaire les auteurs de la présente proposition de loi**. L'encadré suivant en reproduit le texte *in extenso*.

Texte de l'article 17 bis du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, adopté par l'Assemblée nationale

« Préalablement à la vente d'un véhicule particulier ou utilitaire léger de quatre ans ou plus, le vendeur fait effectuer par un professionnel de l'automobile un diagnostic thermodynamique du moteur et de ses émissions des gaz suivants : monoxyde de carbone, hydrocarbures imbrûlés, oxydes d'azote, dioxyde de carbone et oxygène.

« Le vendeur remet à l'acheteur potentiel un rapport détaillé indiquant les résultats des mesures effectuées.

« Le rapport ne doit pas être antérieur de plus de trois mois à la date de la vente.

« Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret avant le 1^{er} janvier 2016. »

L'objectif visé par le présent article est donc rempli par ces dispositions, qui définissent d'ailleurs plus précisément les obligations incombant aux vendeurs. **Au vu de l'existence de ce véhicule législatif, sur lequel le Sénat se prononcera prochainement, il n'est pas nécessaire d'adopter le présent article**, qui ferait « double emploi » avec le texte en navette.

Décision de votre commission : votre commission n'a pas adopté cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-François Husson et Mme Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteurs, et à l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 802 (2013-2014) relative à la prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Aline Archimbaud et plusieurs de nos collègues du groupe écologiste ont déposé une proposition de loi « *relative à la prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles* », qui a été envoyée à notre commission. Cette initiative fait suite à une proposition de loi des mêmes auteurs qui prévoyait l'instauration d'une taxe de 500 euros à l'immatriculation de tous les véhicules diesel, dont la commission a débattu au printemps sur le rapport de Gérard Miquel. Elle intervient également après un débat dans le cadre de la loi de finances rectificative de cet été, autour d'amendements de Gérard Miquel et d'Aline Archimbaud prévoyant l'instauration d'une taxe additionnelle au malus sur les émissions de dioxyde de carbone (CO₂), assise sur les émissions de particules. La commission et le Gouvernement avaient demandé le retrait de ces amendements, notamment parce qu'ils alourdisaient la charge pesant sur les automobilistes.

Je ne reviens pas sur la nocivité des émissions de particules et d'oxyde d'azote pour la qualité de l'air et la santé. Gérard Miquel l'avait fait, de manière convaincante, dans son rapport sur la première proposition de loi d'Aline Archimbaud. Les auteurs de ce texte mettent donc l'accent sur un vrai enjeu sanitaire et environnemental. C'est aussi un enjeu financier puisque la France est sous la menace d'une prochaine condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne (qui pourrait être lourde), pour manquement aux directives européennes sur la qualité de l'air.

Je partage donc les objectifs que les auteurs se sont assignés.

Pour autant, je ne vous préconiserai pas l'adoption des trois articles de ce texte, pour des raisons que je vais vous exposer.

L'article premier propose l'instauration d'une taxe additionnelle au malus sur les émissions de CO₂. Cette nouvelle imposition ne serait pas codifiée. Comme le malus, elle serait due sur le premier certificat d'immatriculation délivré en France pour un véhicule de tourisme.

Elle serait assise sur le nombre de grammes d'oxydes d'azote et de particules fines émis par kilomètre. Le barème de l'imposition ainsi que les modalités de son application seraient renvoyés à un décret.

Je ne peux soutenir cette initiative. En premier lieu parce que, là encore, elle alourdirait la fiscalité pesant sur les automobilistes alors qu'ils vont déjà subir une nouvelle augmentation des taxes sur le diesel. En deuxième lieu, parce qu'elle est susceptible d'inciter les propriétaires des véhicules les plus anciens, et les plus polluants, à les conserver afin de ne pas subir la nouvelle imposition. En troisième lieu parce que sa constitutionnalité n'est pas assurée, c'est le moins que l'on puisse dire. Le renvoi à un décret pour la définition du barème fait que le législateur n'épuiserait pas sa compétence. Enfin, nous le verrons, les auteurs de la proposition de loi semblent eux-mêmes avoir des doutes sur l'assiette de leur taxe, étant donné qu'ils demandent un rapport pour éclaircir les conditions dans lesquelles les mesures de particules sont effectuées.

Il convient donc de ne pas adopter cet article.

L'article 2 prévoit, comme je viens de le dire, la remise au Parlement d'un rapport sur l'indépendance de l'expertise technique relative à la définition et à la méthodologie des mesures des émissions de polluants par les véhicules automobiles. Il s'agit donc d'une demande d'information afin de permettre au législateur de s'assurer de la fiabilité des mesures affichées au moment de la vente des véhicules.

En soi, je n'ai pas d'opposition à une telle demande. Pour autant, je ne peux vous proposer de l'adopter car, souhaitant le rejet des autres articles, il me semble peu opportun d'envoyer à l'Assemblée nationale une proposition de loi se limitant à une demande de rapport - d'autant que le prochain examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte fournira un véhicule adapté à l'examen d'une telle demande.

Enfin, l'article 3 entend créer un certificat de diagnostic d'entretien. Il s'agirait, en quelque sorte, d'un complément à l'actuel contrôle technique. Ce diagnostic ne serait, cependant, pas à réaliser à intervalle régulier mais dans l'année précédant le moment de la revente d'un véhicule de plus de quatre ans.

Cette proposition est intéressante. Elle l'est d'ailleurs tellement qu'elle figure déjà dans le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte que nous examinerons au premier trimestre (elle en constitue l'article 17 *bis*). Il ne me paraît donc pas adéquat de faire circuler dans deux navettes des dispositions similaires. Les auteurs devraient être satisfaits d'ici quelques semaines. Pour cette raison, je préconise de ne pas adopter cet article.

Au total, je recommande donc à la commission de ne pas adopter cette proposition de loi.

M. André Gatollin. – Je remercie le rapporteur pour son exposé concis. Comme vous l’avez souligné, le texte initialement déposé posait un certain nombre de difficultés, dont un problème de constitutionnalité. Aline Archimbaud et mes collègues du groupe écologiste ont donc déposé deux amendements visant à y remédier. Le premier amendement modifie l’article premier et vise à proposer un barème qui majore le malus sur les émissions de CO₂ en fonction de la norme d’émissions de particules que respecte le véhicule taxé. Cette majoration irait de 5 % pour un véhicule respectant la norme Euro 6, à 35 % pour un véhicule ne respectant pas la norme Euro 1.

S’agissant de l’article 3, comme vous l’avez dit, le projet de loi sur la transition énergétique en cours d’examen par le Parlement prévoit une disposition relative à un éco-diagnostic d’entretien des véhicules. Il s’agit de l’article 17 *bis*. Notre second amendement en reprend la rédaction, en ajoutant toutefois la prise en compte des émissions de particules fines, qui ne figure pas dans l’article 17 *bis* précité.

Enfin, de façon plus générale, je suis rapporteur, à la commission des affaires européennes, d’un paquet législatif « Air pur pour l’Europe », qui prend précisément en compte l’impact sanitaire, en matière de pollution de l’air, des émissions d’oxydes d’azote et de particules fines, et qui vise à étendre les normes sur la qualité de l’air à ces polluants.

J’ajoute qu’autant les règles sur les émissions de dioxyde de carbone ont été posées et fonctionnent plutôt bien – le premier bilan qui en a été fait conclut à une réduction des gaz à effet de serre (GES) –, autant les conséquences principales des autres composants chimiques que sont les oxydes d’azote, le dioxyde d’azote et les particules fines étaient jusqu’à présent mal prises en compte. Elles ont avant tout des impacts en termes de santé publique et non en termes de réchauffement climatique. Les chiffres relatifs à cet impact peuvent être assez variables. D’ailleurs, dans l’exposé des motifs de la proposition de loi, figure une petite erreur. Les 42 000 décès prématurés mentionnés ne sont pas des chiffres de l’Union européenne, mais issus d’une étude de l’Organisation mondiale de la santé (OMS). Cette question des décès prématurés est d’ailleurs complexe. Elle signifie que les émissions polluantes contribuent à une mortalité avancée. Il ne faut pas tomber dans le catastrophisme, mais le coût de ces polluants en termes de santé publique est particulièrement important. La Commission européenne considère également que la mise en œuvre de normes prenant en compte les conséquences de ces polluants est une mesure d’innovation économique. Elle veut faire de l’Europe un acteur dominant de ce marché mondial.

Notre premier amendement vise donc, plutôt que de taxer davantage le diesel ou de réduire la fiscalité favorable dont il bénéficie, à proposer un système qui permette, progressivement, avec l’évolution des normes qui se mettent en place dans l’industrie automobile, de passer à des véhicules plus propres et de faciliter cette transition sans qu’elle soit trop pénalisante, notamment pour les populations les moins aidées. Je vous invite

donc à adopter ces deux amendements de complément à notre proposition de loi.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Malgré ces amendements, mes observations sur la proposition de loi demeurent intactes, notamment sur l'alourdissement de la fiscalité et, s'agissant du second amendement, sur la question de la double navette.

Je le répète, je partage vos préoccupations sur les particules fines, pour avoir présidé une association agréée de surveillance de la qualité de l'air (AASQA). Il faut effectivement faire attention à ne pas apeurer outre mesure nos concitoyens sur la question des décès prématurés. Cette notion signifie simplement que l'OMS considère que les personnes décèdent un peu plus tôt que l'âge théorique si elles n'avaient pas été exposées à ce type d'émissions. À cet égard, il me semble que le seul aspect qu'il pourrait être intéressant d'étudier serait de pouvoir évaluer le coût des éventuels traitements médicaux liés à la fin de vie de ces personnes qui décèderaient prématurément.

M. Maurice Vincent. – Je veux simplement vous donner notre sentiment, qui rejoint largement celui du rapporteur, sauf peut-être sur l'article 2. Sur les articles premier et 3, vous avez exprimé une opinion que je rejoins, peut-être pas tout à fait pour les mêmes motifs s'agissant de l'article premier. En effet, il ne s'agit pas de rejeter par principe toute taxation supplémentaire qui ne nous convient pas, car il faudra bien avancer sur ces questions de santé publique. Toutefois, la rédaction de l'article nous semble poser problème, même avec l'amendement, car elle ne propose pas de bonus. Il y a donc un déséquilibre, un aspect punitif qui n'est pas très en vogue pour le moment. Sur l'article 3, je vous rejoins. Pour ce qui nous concerne, nous ne soutiendrons donc pas cette proposition de loi, mais nous nous abstiendrons car le fond du problème est réel et mérite que l'on poursuive une réflexion collective, bien que les dispositions proposées ne nous paraissent pas satisfaisantes.

M. Francis Delattre. – La question de l'exposition de la population aux émissions de particules est un sujet de préoccupation pour nos départements. La population exposée nous interpelle en tant qu'élus. Que peut-on préconiser ? De ce point de vue, il me semblerait utile de conserver l'article 2, afin de pouvoir disposer d'un rapport sérieux sur le sujet, même si je comprends qu'il est peut-être excessif de limiter une proposition de loi à une demande de rapport.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour ma part, je suivrai la position du rapporteur. Le problème principal est de retirer de la circulation les vieux véhicules les plus polluants, plutôt que de taxer les plus récents.

Je suis par ailleurs assez interrogatif sur l'article 3. En effet, il existe bien un contrôle technique, obligatoire de manière régulière, et qui s'impose

au moment de toute cession de véhicule. Pourquoi ne pas prévoir, au moment du contrôle technique, d'ajouter dans ce diagnostic des éléments sur le diesel par exemple ? Pourquoi créer un nouveau diagnostic, à un moment différent, qui créerait de nouvelles obligations pour les particuliers, et les obligerait à prendre deux rendez-vous différents pour l'entretien de leur véhicule ? Ne peut-on faire plus simple ?

M. André Gattolin. – J'approuve les propos de Francis Delattre. Il est vrai que cela fait plusieurs lois de finances que, à chaque fois que nous proposons des amendements sur le diesel et les particules fines, on nous renvoie au manque d'études. Il serait donc peut-être temps de réaliser ce type d'études. Il me paraîtrait également important qu'on cesse de nous répondre qu'il faudrait bien sûr légiférer, mais que l'on manque d'études d'impact.

Sur l'article 3, le problème du contrôle technique est qu'il s'agit d'une norme européenne, que l'on ne peut donc modifier à notre guise. En outre, le contrôle des émissions de particules fines et des oxydes d'azote est quelque chose de lourd et coûteux.

M. Jean-François Husson. – Je voudrais ajouter qu'il me paraît important, sur ces problématiques, de considérer le problème de la pollution de l'air dans son ensemble : les sources en sont nombreuses et ne concernent pas que les transports. La proposition de loi ne traite finalement que de la pollution de l'air par l'automobile, alors qu'il existe d'autres sources de ce type de pollution. D'ailleurs, l'air est parfois plus pollué à l'intérieur des bâtiments qu'à l'extérieur. C'est une réalité. Il ne s'agit pas de s'exempter de nos responsabilités en tant que législateur, mais je pense que nous disposons aujourd'hui de suffisamment de dispositifs, d'outils de mesure et d'enceintes pour nous efforcer de progresser dans ces domaines, sans passer par une proposition de loi.

Mme Michèle André, présidente. – Monsieur le rapporteur, vous rendez donc un avis défavorable sur les deux amendements et sur la proposition de loi. Cela n'interdira pas le débat en séance publique, qui se tiendra le 19 novembre.

Les amendements n° 1 et n° 2 ne sont pas adoptés.

La commission n'adopte pas de texte sur la proposition de loi relative à la prise en compte par le bonus-malus automobile des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote et à la transparence pour le consommateur des émissions de polluants automobiles.

En conséquence, et en application de l'article 42, alinéa premier, de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi.