

N° 666

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juin 2021

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (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 Mme Marta de Cidrac, MM. Pascal MARTIN et Philippe TABAROT,

Sénateurs

Tome I

Rapport

(Essentiel et examen des articles du titre I^{er} au titre III)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, président ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailas, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, vice-présidents ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Prévile, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, secrétaires ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Fabien Genet, Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllegatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzelen.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3875 rect., 3995 et T.A. 602

Sénat : 551, 634, 635, 649, 650 et 667 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL FIXER UN CAP CLAIR POUR ENGAGER DURABLEMENT NOTRE PAYS DANS LA TRANSITION BAS CARBONE	11
I. UN PROJET DE LOI PERFECTIBLE AU REGARD DES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE ET DÉCEVANT SUR LE PLAN TECHNIQUE	12
A. UN « EXAMEN DE RATTRAPAGE », QUI NE PERMETTRA PAS À LA FRANCE DE RESPECTER SES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES INTERNATIONAUX	12
B. UN TEXTE POUR TRACER LE CHEMIN DE LA NEUTRALITÉ CARBONE DONT LE CONTENU APPELLE DES AMÉLIORATIONS	14
II. METTRE LE CAP SUR LA COP26, EN REHAUSSANT DE MANIÈRE RESPONSABLE ET PRAGMATIQUE L'AMBITION DU PROJET DE LOI.....	14
A. REHAUSSER L'AMBITION DU PROJET DE LOI ET FIXER UN CAP CLAIR POUR LA TRANSITION BAS CARBONE DE NOTRE ÉCONOMIE	16
B. ENRICHIR TOUS LES VOLETS DU TEXTE DE DISPOSITIONS RÉALISTES ET INNOVANTES	18
C. RÉCONCILIER LES TRANSITIONS ÉCOLOGIQUES ET ÉCONOMIQUES DANS UN SOUCI DE JUSTICE SOCIALE ET FAIRE LE TRAIT D'UNION ENTRE LA VIE QUOTIDIENNE DES FRANÇAIS ET NOS ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX...	19
D. PROMOUVOIR UNE ÉCOLOGIE DE L'INTELLIGENCE TERRITORIALE	20
E. GARANTIR L'EFFICACITÉ DE VOLETS EMBLÉMATIQUES DU TEXTE : ÉDUCATION, TRANSPORT DE MARCHANDISES OU ENCORE LUTTE CONTRE LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT	20
EXAMEN DES ARTICLES	23
• TITRE I^{er} A DISPOSITIONS LIMINAIRES (Division et intitulé nouveaux)	23
• <i>Article 1^{er} A (nouveau) Affectation d'une part de TICPE aux intercommunalités et aux régions.....</i>	<i>23</i>
• TITRE I^{er} CONSOMMER	24
• CHAPITRE I^{er} Informer, former et sensibiliser	24
• <i>Article 1^{er} Information du consommateur sur l'empreinte environnementale des produits et services</i>	<i>24</i>
• <i>Article 1^{er} bis (nouveau) Conditions d'affichage d'un drapeau bleu-blanc-rouge sur les produits textiles d'habillement, des chaussures ou du linge de maison neufs destinés aux particuliers.....</i>	<i>35</i>
• <i>Article 2 Affirmer le rôle de l'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie scolaire</i>	<i>37</i>
• <i>Article 2 bis (supprimé) Intégrer l'éducation au développement durable dans les objectifs de la formation scolaire</i>	<i>42</i>
• <i>Article 2 ter (supprimé) Favoriser la sensibilisation des étudiants aux enjeux liés à la transition écologique et au développement durable.....</i>	<i>44</i>

• Article 2 quater (<i>supprimé</i>) Remplacer la notion de réchauffement climatique par celle de dérèglement climatique à l'article L. 312-19 du code de l'éducation.....	46
• Article 2 quinquies (<i>supprimé</i>) Intégrer la sobriété numérique à la formation dispensée par les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation	48
• Article 3 Rôle et missions du comité d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement	50
• CHAPITRE II Encadrer et réguler la publicité	53
• Article 4 Interdiction de la publicité relative à la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi	53
• Article 4 bis AA (<i>nouveau</i>) Sanctions des publicités encourageant à la mise au rebut de produits.....	61
• Article 4 bis A Éco-blanchiment assimilé à une pratique commerciale trompeuse	62
• Article 4 bis B Sanctions renforcées en cas de pratique commerciale trompeuse en matière d'éco-blanchiment.....	65
• Article 4 bis C Interdiction des publicités affirmant à tort qu'un produit ou un service est neutre en carbone ou dépourvu de conséquences négatives sur le climat - Visibilité de l'affichage environnemental dans les publicités	67
• Article 4 bis D (<i>nouveau</i>) Interdiction d'affirmer qu'une livraison d'un produit est gratuite dans une publicité ou dans le cadre d'une pratique commerciale	72
• Article 4 bis (<i>non modifié</i>) Sanction du manquement à l'obligation d'accompagner toute publicité en faveur de véhicules terrestres d'un message promotionnel encourageant l'usage des mobilités actives ou partagées ou des transports en commun	73
• Article 5 Codes de bonne conduite dans le secteur de la publicité.....	75
• Article 5 bis A (<i>supprimé</i>) Obligation, pour les entreprises soumises à un dispositif d'affichage ou d'étiquetage pour les produits qu'elles commercialisent, de se déclarer auprès des autorités d'autorégulation du secteur de la publicité et publication chaque année de la liste des entreprises qui souscrivent ou ne souscrivent pas à un code de bonne conduite en application de la loi du 30 septembre 1986	80
• Article 5 bis Rapport sur l'impact environnemental des différents modes de réception de la télévision et des services de médias audiovisuels à la demande	83
• Article 5 ter Collecte de données environnementales par l'Arcep	85
• Article 6 Décentralisation du pouvoir de police de la publicité.....	89
• Article 7 Possibilité pour le règlement local de publicité d'encadrer les publicités et enseignes à l'intérieur des vitrines	95
• Article 8 Interdiction des avions publicitaires	101
• Article 9 Expérimentation du dispositif « Oui Pub ».....	104
• Article 10 Interdiction de la distribution systématique d'échantillons.....	108
• CHAPITRE III Accélérer le développement de la vente en vrac et de la consigne du verre	111
• Article 11 Développement de la vente en vrac dans les grandes et moyennes surfaces.....	111
• Article 11 bis (<i>nouveau</i>) Lutte contre les déchets de la vente à emporter.....	118
• Article 12 Consigne sur les emballages en verre, de manière à ce qu'ils soient réutilisables et lavables	120
• Article 12 bis A (<i>nouveau</i>) Report à 2023 de l'entrée en vigueur de la REP sur les emballages professionnels pour les cafés, hôtels et restaurants.....	125
• Article 12 bis Éco-modulation des éco-contributions sur les emballages consignés pour réemploi qui respectent les standards d'emballages définis par les éco-organismes	126

• TITRE II PRODUIRE ET TRAVAILLER	130
• CHAPITRE I^{er} Verdir l'économie	130
• <i>Article 13</i> Obligation de disponibilité des pièces détachées étendue à de nouvelles catégories de produits	130
• <i>Article 13 bis (nouveau)</i> Attribution du fonds de réemploi aux acteurs de l'économie sociale et solidaire – Prise en charge des frais de stockage des invendus non-alimentaires par les entreprises donatrices	135
• <i>Article 13 ter (nouveau)</i> Mise à disposition de pièces détachées de véhicules hors d'usage	137
• <i>Article 14</i> Cohérence de la stratégie nationale de recherche (SNR) avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC)	138
• <i>Article 15</i> Obligation de prise en compte des considérations environnementales dans les marchés publics	142
• <i>Article 15 bis</i> 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	153
• <i>Article 15 ter</i> Utilisation de 15 % de matériaux biosourcés dans les rénovations ou constructions issues de la commande publique	154
• CHAPITRE II Adapter l'emploi à la transition écologique	155
• <i>Article 16</i> Prise en compte des enjeux de la transition écologique dans la gestion prévisionnelle des emplois et des ressources (GPEC) et lors de l'information-consultation du CSE	155
• <i>Article 16 bis</i> Renforcement de l'information et de la formation des membres du CSE ainsi que du rôle de l'expert-comptable en matière environnementale	159
• <i>Article 17</i> Ajout de deux personnalités qualifiées dans le domaine de la transition écologique avec voix consultative au sein des CREFOP	162
• <i>Article 18</i> Rôle des OPCO dans l'accompagnement des entreprises sur les enjeux relatifs à la transition écologique	164
• <i>Article 18 bis A (supprimé)</i> Ajout d'une mention d'une « sensibilisation aux conséquences environnementales du numérique »	166
• <i>Article 18 ter</i> Ratification et modification de l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 sur l'accompagnement des fermetures de centrales à charbon	168
• CHAPITRE III Protéger les écosystèmes et la diversité biologique	169
• <i>Article 19</i> Garantir et préserver l'ensemble des hydrosystèmes	169
• <i>Article 19 bis A (non modifié)</i> Inscription de la qualité de l'eau au patrimoine commun de la nation	174
• <i>Article 19 bis B (supprimé)</i> Restauration des milieux aquatiques rendant des services écosystémiques significatifs	178
• <i>Article 19 bis C</i> Modalités de mise en conformité des ouvrages hydrauliques avec les prescriptions en matière de continuité écologique	183
• <i>Article 19 bis D</i> Adaptation des grands principes de la gestion forestière à la lutte contre le changement climatique	189
• <i>Article 19 bis EA (nouveau)</i> Prolongation des codes des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) avec obligation de soumettre un programme des coupes et travaux	190
• <i>Article 19 bis EB (nouveau)</i> Promotion de la première transformation du bois d'œuvre sur le territoire de l'Union européenne	191
• <i>Article 19 bis E</i> Stratégie nationale pour l'adaptation des forêts au dérèglement climatique	192
• <i>Article 19 bis F (non modifié)</i> 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	193

• Article 19 bis G Diagnostic des ouvrages de distribution d'eau et programme d'actions chiffrées pour en améliorer l'efficacité	194
• Article 19 bis H Affirmation de la richesse biologique, environnementale et patrimoniale des outre-mer	198
• Article 19 bis (non modifié) Renforcement de la protection des ressources en eau souterraines stratégiques	201
• Article 19 ter (nouveau) Renforcement de la pénalité applicable en cas de mauvais raccordement au réseau d'assainissement	206
• Article 19 quater (nouveau) Réalisation d'un diagnostic de raccordement au réseau d'assainissement lors de la vente d'un bien immobilier	208
• Article 19 quinquies (nouveau) Tenue d'un registre et déclaration des forages d'eau	211
• Article 20 Renforcement de l'encadrement des travaux miniers et de leur arrêt ...	212
• Article 20 bis A 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	218
• Article 20 bis Politique nationale des ressources et des usages du sous-sol	219
• Article 20 ter 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	224
• Article 20 quater (non modifié) Renforcement de sanctions pénales prévues par le code minier	225
• Article 20 quinquies A (non modifié) 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 l'orpaillage illégal en Guyane	227
• Article 20 quinquies 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	228
• Article 20 sexies Inclusion des activités régies par le code minier dans le champ de la responsabilité environnementale	229
• Article 20 septies 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	231
• Article 20 octies Clarifier les modalités d'exercice de la police des mines exercée par l'État	232
• Article 20 nonies (non modifié) Encadrer le transfert des installations de surveillance et de prévention des risques à un nouvel explorateur ou exploitant dans le cadre des activités régies par le code minier	234
• Article 20 decies 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 et sous le contrôle du Procureur de la République ...	236
• Article 20 undecies Institution d'un registre destiné à enregistrer en Guyane la production et le transfert de l'or sous toutes ses formes	237
• Article 20 duodecies (nouveau) Recodification de l'obligation, pour les exploitants de concessions d'hydrocarbures, de présenter un dossier de reconversion de ces concessions, cinq ans avant la fin de ces concessions	238
• Article 20 terdecies (nouveau) Modification du niveau ou de la répartition de certaines redevances minières	239

• Article 21 Habilitation à légiférer par ordonnance relative à la réforme du code minier	240
• Article 21 bis (nouveau) Dispense de compensation de boisement des opérations de défrichement réalisées dans les espaces naturels sensibles	241
• CHAPITRE IV Favoriser les énergies renouvelables	243
• Article 22 Déclinaison des objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables au niveau régional	243
• Article 22 bis A Institution d'un mécanisme d'appel d'offres en direction des capacités de stockage de l'électricité	248
• Article 22 bis BA (nouveau) Interdiction des arrêts de réacteurs nucléaires en l'absence de capacités de production d'énergies renouvelables équivalentes	249
• Article 22 bis BB (nouveau) Introduction d'un cadre de soutien, stratégique, juridique et extrabudgétaire, applicable à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone	250
• Article 22 bis B Identification des sites potentiellement propices au développement de l'hydroélectricité	251
• Article 22 bis C (nouveau) Introduction d'incitations fiscales en faveur des activités hydroélectriques, et notamment de leur conciliation avec les règles de continuité écologique	252
• Article 22 bis D (nouveau) Prise en compte des projets hydroélectriques en autoconsommation dans le cadre de la gestion durable et équilibrée des eaux	253
• Article 22 bis E (nouveau) Financement des achats et investissements de moulins à eau équipés pour produire de l'électricité à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux	254
• Article 22 bis F (nouveau) Réaffirmation du critère du « bilan carbone » pour les projets d'énergies renouvelables attribués par appels d'offres et extension, à titre expérimental, à ceux attribués en guichets ouverts	255
• Article 22 bis G (nouveau) 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)	256
• Article 22 bis H (nouveau) 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)	257
• Article 22 bis I (nouveau) Renforcement de certains objectifs en matière d'électricité et de gaz renouvelables	258
• Article 22 bis J (nouveau) Relèvement du taux de réfaction tarifaire applicable aux installations de production de biogaz raccordées aux réseaux de distribution de gaz naturel	259
• Article 22 bis 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	260
• Article 23 Ajout du développement des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)	261
• Article 24 Extension de l'obligation d'installation de panneaux photovoltaïques ou de toits végétalisés	264
• Article 24 bis (nouveau) Dérogation à la loi Littoral pour l'installation d'ouvrages nécessaires à la production d'énergie photovoltaïque sur des sites déjà artificialisés	269
• TITRE III SE DÉPLACER	270
• CHAPITRE I^{er} Promouvoir les alternatives à l'usage individuel de la voiture et la transition vers un parc de véhicules plus respectueux de l'environnement	270
• Section 1 Dispositions de programmation	270

• Article 25 Objectif de fin de ventes de voitures neuves fortement émettrices de CO ₂ à l'horizon 2030 et de véhicules lourds utilisant majoritairement des énergies fossiles à horizon 2040	270
• Article 25 bis A (nouveau) Objectif de part modale de vélo et d'accompagnement des collectivités par l'État.....	275
• Article 25 bis B (nouveau) Possibilité pour les acteurs fournissant des services de distribution de carburants alternatifs d'accéder aux données des véhicules « connectés »	276
• Article 25 bis Action prioritaire de report modal vers les zones à faibles émissions-mobilité (ZFE-m).....	277
• Section 2 Autres dispositions.....	280
• Article 26 A (nouveau) Création d'un prêt à taux zéro pour l'achat d'un véhicule léger propre.....	280
• Article 26 (non modifié) Incitations au développement de parkings relais ainsi qu'à la mise en place de stationnements sécurisés pour vélos et engins de déplacement personnel.....	282
• Article 26 bis Infrastructure collective de recharge dans les immeubles collectifs.....	285
• Article 26 ter Renforcement des obligations d'acquérir des véhicules à faibles émissions lors du renouvellement des flottes publiques	290
• Article 26 quater Renforcement des obligations d'acquérir des véhicules à faibles émissions lors du renouvellement des flottes des entreprises.....	293
• Article 26 quinquies Obligation d'une proportion minimale de vélos ou de véhicules à très faibles émissions pour les plateformes de livraison	295
• Article 26 sexies Précision relative au covoiturage.....	298
• Article 26 septies Intégration des itinéraires relevant des schémas cyclables dans le plan de mobilité et prise en compte du plan de mobilité par le schéma de cohérence territoriale	300
• Article 26 octies (Supprimé) Possibilité de réduction de l'obligation de construction d'une aire de stationnement pour véhicule motorisé en contrepartie de la création d'infrastructures ou de l'aménagement d'espaces pour vélos.....	303
• Article 26 nonies Déploiement des infrastructures de recharge pour la mobilité électrique	305
• Article 27 Création et mise en œuvre des zones à faibles émissions-mobilité (ZFE-m).....	310
• Article 27 bis AA (nouveau) Renforcement de l'apprentissage de l'usage du vélo dans le cadre scolaire	319
• Article 27 bis A (non modifié) Simplification de la réalisation ou du réaménagement d'itinéraires cyclables desservant des zones à faibles émissions-mobilité (ZFE-m)	320
• Article 27 bis B (non modifié) Modalités de mise à jour du plan d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques dans le cadre du plan climat-air-énergie	322
• Article 27 bis C (non modifié) Information des utilisateurs des services numériques d'assistance au déplacement sur les impacts environnementaux de leurs trajets	324
• Article 27 bis (non modifié) Rapport sur la circulation des véhicules de collection dans les zones à faibles émissions-mobilité (ZFE-m)	327
• Article 28 (non modifié) Obligation d'expérimenter la création de voies réservées à proximité des zones à faibles émissions-mobilité (ZFE-m).....	330
• Article 28 bis (non modifié) Ouverture des voies réservées des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 à d'autres modes de transport partagés	333
• Article 29 Mesures de tarification attractive des trains régionaux	335

• Article 29 bis A (nouveau) Diminution du taux de TVA à 5,5 % pour les billets de train	337
• Article 29 bis B (nouveau) Tarifs de péage privilégiés sur les autoroutes pour les voitures réalisant du covoiturage et pour les véhicules de transport en commun.....	338
• Article 29 bis (Supprimé) Possibilité pour les collectivités territoriales de prévoir la gratuité du stationnement des véhicules de covoiturage	339
• CHAPITRE II Améliorer le transport routier de marchandises et réduire ses émissions.....	341
• Section 1 Dispositions de programmation.....	341
• Article 30 Objectif de suppression de l'avantage fiscal dont bénéficient les transporteurs routiers de marchandises sur le carburant à l'horizon 2030	341
• Section 1 bis Développer le fret ferroviaire et le fluvial.....	347
• Article 30 bis (nouveau) Identification des voies navigables d'intérêt régional dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.....	347
• Article 30 ter (nouveau) Objectif de doublement des parts modales du fret ferroviaire et fluvial et définition d'une stratégie pour le développement des modes massifiés	348
• Article 31 A (nouveau) Création d'un prêt à taux zéro pour l'achat d'un véhicule lourd propre affecté au transport de marchandises.....	350
• Article 31 B (nouveau) Prolongement du dispositif de suramortissement pour véhicules utilitaires et véhicules lourds à motorisations alternatives jusqu'en 2030..	351
• Article 31 Formation à l'éco-conduite des conducteurs routiers professionnels ...	352
• Article 31 bis (non modifié) Obligation de sensibilisation à l'écoconduite pour les entreprises avec une flotte de plus de vingt véhicules, notamment concernant les véhicules hybrides.....	355
• Article 32 Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour mettre en place une contribution régionale sur le transport routier de marchandises.....	357
• Article 32 bis (nouveau) Augmentation du poids maximal autorisé applicable au transport combiné de 44 à 46 tonnes	362
• Article 33 Prise en compte des émissions liées au transport dans la déclaration annuelle de performance extra-financière.....	363
• Article 33 bis (nouveau) Définition d'un régime de sanction pour le manquement à l'obligation d'information des émissions de gaz à effet de serre d'une prestation de transport par le transporteur.....	366
• CHAPITRE III Mieux associer les habitants aux actions des autorités organisatrices de la mobilité.....	367
• Article 34 Composition et consultation du comité des partenaires des autorités organisatrices de la mobilité.....	367
• CHAPITRE IV Limiter les émissions du transport aérien et favoriser l'intermodalité entre le train et l'avion.....	370
• Section 1 Dispositions de programmation.....	370
• Article 35 Objectif de fixation d'un prix du carbone européen pour le transport aérien à l'horizon 2025.....	370
• Article 36 A Demande de rapport au Gouvernement sur la tarification des billets d'avion.....	376
• Article 36 Interdiction des vols réguliers intérieurs en cas d'alternative en train d'une durée de moins de deux heures trente	380
• Article 37 Interdiction de déclaration d'utilité publique et d'expropriation pour la construction ou l'extension d'aérodrome	387
• Article 38 Mécanisme de compensation des émissions de gaz à effet de serre du secteur aérien à l'intérieur du territoire national	392

L'ESSENTIEL

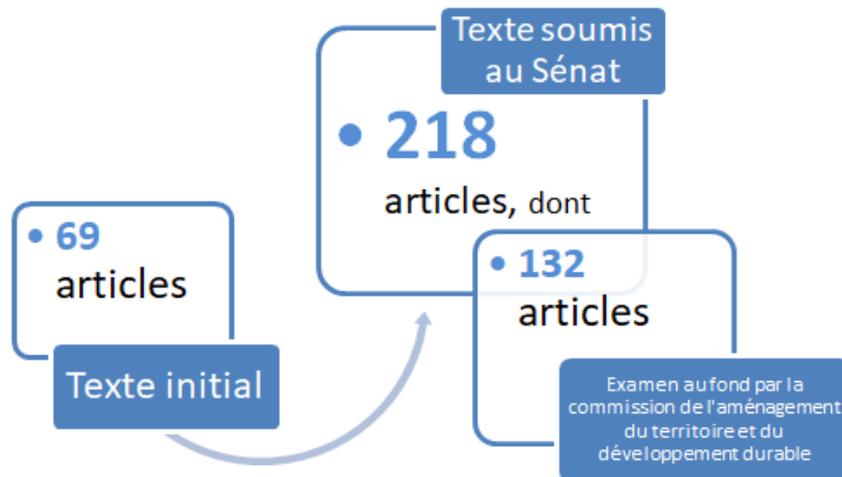
FIXER UN CAP CLAIR POUR ENGAGER DURABLEMENT NOTRE PAYS DANS LA TRANSITION BAS CARBONE

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie mercredi 2 juin 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, a examiné le rapport de Marta de Cidrac, Pascal Martin et Philippe Tabarot, rapporteurs, sur le **projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**. L'ensemble des groupes politiques a salué le retour des préoccupations environnementales dans notre agenda législatif comme un **signe positif**. Toutefois, **en l'état, ce projet de loi contente peu d'acteurs**. Entre les **renoncements inavoués**, les **ajouts opportuns**, les **propositions très ambitieuses** et les **fausses bonnes idées**, il n'est pas simple de faire le tri : il faut souvent regarder dans le détail et lever le voile sur des mesures dont **l'effet peut paraître très positif** pour l'environnement, mais, dans les faits, se révéler **insuffisant**.

Aussi, face à un **texte perfectible** au regard de nos engagements internationaux et sur le plan technique, la commission, **unissant son expertise à quatre autres commissions**, dont la commission des affaires économiques, s'est engagée dans un **travail approfondi** et a adopté **697 amendements** visant à :

- **réconcilier les transitions écologique, économique et sociale**, dans un objectif de cohésion nationale et territoriale ;
- **fixer un cap clair pour engager durablement notre économie dans la transition bas carbone** ;
- **faire le trait d'union entre la vie quotidienne des Français, la structure de notre modèle économique et nos engagements climatiques internationaux et européens** ;
- **rehausser l'ambition environnementale du texte présenté par le Gouvernement modifié par les députés** ;
- **garantir l'effectivité des dispositions votées**.

La commission a adopté le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ainsi modifié.

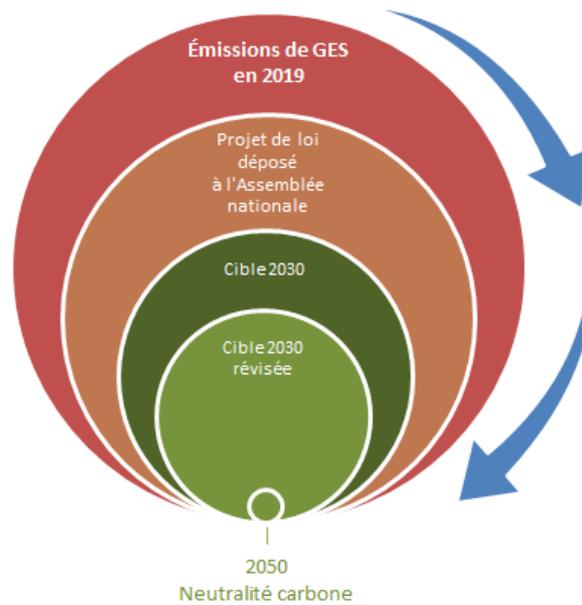


I. UN PROJET DE LOI PERFECTIBLE AU REGARD DES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE ET DÉCEVANT SUR LE PLAN TECHNIQUE

A. UN « EXAMEN DE RATTRAPAGE », QUI NE PERMETTRA PAS À LA FRANCE DE RESPECTER SES ENGAGEMENTS CLIMATIQUES INTERNATIONAUX

Après les lois Egalim, Énergie-Climat (LEC), d'orientation des mobilités (LOM), anti-gaspillage (AGEC), le **projet de loi « Climat et résilience »**, dernier texte environnemental du quinquennat, **devait permettre à la France d'atteindre les objectifs** qu'elle s'est fixés en application de l'Accord de Paris (réduction des émissions de gaz à effet de serre [GES] de 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990, neutralité carbone d'ici 2050). Le **constat**, dressé par des instances aussi diverses que le Haut Conseil pour le climat (HCC), le Conseil économique, social et environnemental (Cese) ou la Convention citoyenne pour le climat (CCC), pourtant à l'origine du texte proposé au Parlement, est clair : le texte présenté par le Gouvernement est **insuffisant dans son ambition** et ne répond pas pleinement aux attentes.

Le projet de loi déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale ne contribue, en effet, à effectuer **qu'entre la moitié et les deux tiers du chemin restant à parcourir** entre les émissions de GES en 2019 et la cible 2030, et entre **un quart et un tiers du chemin** à parcourir par rapport à la cible 2030 révisée, adoptée en avril dernier par le Parlement européen et en cours de négociation au sein du Conseil européen.



Les lois adoptées depuis le début du quinquennat ne suffiront pas à combler cet écart.

« L'atteinte de l'objectif de 40 %¹ sera conditionnée à l'exécution "intégrale et volontariste" des textes entrés en vigueur depuis 2017 et seules 20 % des réductions d'émissions envisagées par le Gouvernement sont pleinement garanties à ce jour. »

Étude du Boston Consulting Group², février 2021

Si le **volume du projet de loi a été multiplié par trois** à la faveur de son passage devant l'Assemblée nationale – en passant de 69 à 218 articles –, sa portée n'a pas été accrue dans les mêmes proportions. En outre, en dépit des recommandations formulées par le HCC, **l'évaluation de l'impact environnemental des dispositions ajoutées en cours d'examen parlementaire n'a pas été réalisée par le Gouvernement**, que ce soit pour les amendements d'origine parlementaire ou pour ceux d'origine gouvernementale.

Dans ces conditions, il est difficile de déterminer la portée réelle du texte soumis à l'examen du Sénat, même si son ambition climatique apparaît encore limitée du fait de la faible portée normative de ses nombreuses dispositions.

¹ Depuis rendu obsolète par le nouvel objectif européen.

² Étude menée à la demande du ministère de la transition écologique pour évaluer l'impact des mesures prises depuis 2017 ou actuellement en discussion sur la trajectoire bas carbone au regard de l'atteinte de l'objectif de réduction de 40 % des émissions de GES à horizon 2030.

B. UN TEXTE POUR TRACER LE CHEMIN DE LA NEUTRALITÉ CARBONE DONT LE CONTENU APPELLE DES AMÉLIORATIONS

Le **projet de loi initial aurait mérité un travail plus approfondi de la part du Gouvernement**. Son contenu contraste avec la communication dont il a fait l'objet.

Comme l'a relevé l'avis du Conseil d'État, **l'étude d'impact**, qui relève de la responsabilité du Gouvernement, **comporte des lacunes** : de nombreuses mesures n'ont, par exemple, fait l'objet d'aucune évaluation de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Par ailleurs, **plusieurs missions ont été lancées pour enrichir le texte sur plusieurs volets** (publicité, rénovation énergétique des bâtiments) **alors même que l'Assemblée nationale avait déjà commencé à l'examiner**. Cette méthode **inhabituelle** témoigne d'une certaine impréparation du Gouvernement.

Des secteurs et des thèmes importants ont en outre été « oubliés » : numérique, catastrophes naturelles, secteur ferroviaire, justice sociale...

Enfin, l'évolution de notre société face aux enjeux climatiques nécessite d'entrevoir une **dimension « positive », un chemin « heureux »**. Ce projet de loi présente une **vision trop souvent résignée de l'écologie et manquant de pédagogie au regard** des opportunités que notre pays peut attendre de la transition écologique et de la décarbonation économique. **Cet aspect est pourtant essentiel pour assurer l'acceptabilité par tous les acteurs concernés de la transition écologique, a fortiori** dans le contexte actuel de crises sanitaire et économique.

II. METTRE LE CAP SUR LA COP26, EN REHAUSSANT DE MANIÈRE RESPONSABLE ET PRAGMATIQUE L'AMBITION DU PROJET DE LOI

Afin de **rehausser l'ambition du projet de loi** qui lui a été transmis, le Sénat a souhaité **travailler dans un esprit de sérieux et de responsabilité**, tout en **gardant en ligne de mire la nécessité de répondre à l'urgence climatique** et de respecter nos engagements internationaux et européens en la matière ainsi que le **rôle historique joué par la France** - pays initiateur de l'Accord de Paris - dans la **conduite des négociations multilatérales**.

Les **travaux menés par les trois rapporteurs du texte traduisent cette ambition** : près de **200 acteurs concernés** - associations environnementales et de la jeunesse, membres de la Convention citoyenne pour le climat, associations d'élus, représentants du monde économique, spécialistes des problématiques climatiques - ont été **entendus et invités** à soumettre leurs observations sur le texte transmis au Sénat. Le Sénat a également souhaité se

mettre à l'écoute des territoires : dès la fin du mois d'avril, pendant trois semaines, une consultation d'ampleur a permis de **recueillir l'avis de 1800 élus locaux**, très majoritairement issus du bloc communal, sur quelques **mesures phares** du projet de loi à forts enjeux territoriaux (transports, énergie, économie circulaire, artificialisation des sols, biodiversité, publicité...). Cette consultation a **nourri la réflexion des rapporteurs**, dressant une perspective, celle d'une **écologie territoriale, pragmatique et innovante, plébiscitée par nos concitoyens, faisant le trait d'union entre leur vie quotidienne, la décarbonation de notre économie et nos engagements climatiques internationaux**.

La commission s'est également appuyée sur les travaux de la cellule sénatoriale de **législation comparée**, afin de s'inspirer des meilleures pratiques étrangères en matière de transition écologique et d'apporter un regard international aux mesures proposées par le projet de loi (vitrines lumineuses, redevances sur les engrais azotés, interdiction des terrasses chauffées...).

Fruit de ces travaux, le texte de la commission entend fixer un cap clair pour engager durablement notre économie dans la transition bas carbone, en rehaussant l'ambition du projet de loi tout en garantissant l'effectivité des dispositions votées et en tentant de réconcilier les transitions écologique et économique, dans un souci de justice sociale.

Ce cap ambitieux doit conforter la crédibilité climatique de notre pays à l'échelle européenne, à quelques mois de la présidence française de l'Union européenne.

À l'approche de la COP26 de Glasgow, cette trajectoire est également indispensable à la protection de l'Accord de Paris, cadre climatique multilatéral que la France a contribué, plus que n'importe quel autre pays, à établir.

AMENDEMENTS



déposés



adoptés

CONSULTATION EN LIGNE SUR LE PROJET DE LOI



élus locaux ont répondu

La commission a ainsi adopté 171 amendements des trois rapporteurs, mais également de nombreux amendements de sénateurs issus de tous les groupes politiques, qui ont permis de donner une **dimension encore plus constructive et davantage ancrée dans les réalités à la fois sociales, économiques et territoriales**.

Ce travail permettra de réelles avancées pour réduire **l'écart entre le projet de loi proposé et nos objectifs climatiques**; il dresse des **perspectives ambitieuses**, qui devront être relayées à l'échelle nationale, dans le cadre de l'examen du **prochain projet de loi de finances**, afin de pérenniser et d'amplifier les moyens financiers mis à disposition de la transition écologique, **ainsi qu'à l'échelle européenne**, dans le cadre de la **présidence française de l'Union européenne en 2022**.

A. REHAUSSER L'AMBITION DU PROJET DE LOI ET FIXER UN CAP CLAIR POUR LA TRANSITION BAS CARBONE DE NOTRE ÉCONOMIE

Sur le volet « Consommer »

- **Mieux encadrer et déployer plus rapidement l'affichage environnemental** pour orienter les comportements des consommateurs vers les biens les plus vertueux pour l'environnement et soutenir nos entreprises dans le développement de leurs avantages comparatifs (article 1^{er})

- **Interdire la publicité sur la vente de véhicules neufs particulièrement émetteurs** 2 ans avant la fin de leur mise sur leur marché, pour mieux accompagner les consommateurs vers cette évolution (article 4)

- **Renforcer les engagements environnementaux du secteur de la publicité** et mieux associer l'audiovisuel public à l'effort, afin de réduire progressivement la publicité sur les biens ayant un impact excessif sur le climat (article 5)

- **Mieux lutter contre l'éco-blanchiment (greenwashing)** en interdisant le recours à la notion de neutralité carbone par les entreprises, non fondée scientifiquement (article 4 bis C)

- **Fixer des prescriptions nationales** en matière d'horaires d'extinction et de consommation énergétique des publicités lumineuses à l'intérieur des vitrines (article 7)

- **Promouvoir la vente en vrac** en renforçant l'obligation de développement dans les grandes et moyennes surfaces et en expérimentant pour faciliter sa mise en œuvre dans les petits commerces (article 11)

- **Fixer une trajectoire pluriannuelle de réemploi** sur les emballages en verre (article 12)

Sur le volet « Produire et travailler »

- **Avancer l'entrée en vigueur du verdissement de la commande publique** pour les contrats de concession à deux ans, au lieu de cinq (article 15)
- **Renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux et sanitaires dans le cadre de la réforme du code minier**, afin de rénover notre modèle minier, participer à la maîtrise de notre empreinte carbone et soutenir le mouvement de relocalisations industrielles (articles 20 et suivants)

Sur le volet « Se déplacer »

- **Accélérer le verdissement du parc de poids lourds par la création d'un prêt à taux zéro et par le prolongement du dispositif de suramortissement jusqu'en 2030** (articles 31 A et 31 B)
- **Prévoir, pour 2023, un dispositif de fixation de prix plancher pour certains billets d'avion** afin de lutter contre le *dumping* social et environnemental des compagnies à bas coût (article 36 A)

Sur le volet « Protection des écosystèmes et aires protégées »

- **Mieux lutter contre les « petites pollutions »** récurrentes dues aux inversions de branchements au réseau d'assainissement en augmentant la pénalité susceptible d'être prononcée pour défaut de raccordement (article 19 *ter*)
- **Associer les collectivités territoriales à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie nationale des aires protégées** pour assurer une meilleure déclinaison territoriale des objectifs et élargir le principe de non-régression de surface entre deux actualisations aux aires sous protection forte (article 56)
- **Étendre l'encouragement de l'État à des méthodes et projets pouvant donner lieu à l'attribution de crédits carbone**, dans le cadre du label « Bas Carbone », à l'ensemble des aires protégées (article 56)
- **Mieux lutter contre l'hyperfréquentation en réglementant l'accès et la circulation au sein des espaces protégés** et en interdisant l'atterrissage des aéronefs de loisir dans les zones de montagne (article 56 *bis*)

Sur le volet « Se loger »

- **Interdire dès 2023 l'utilisation de climatiseurs** sur les terrasses (article 46)

Sur le volet « Se nourrir »

- **Structurer notre politique de lutte contre la déforestation importée (articles 63 *bis* et suivants)**
- **Renforcer le devoir de vigilance de nos plus grandes entreprises à l'égard de la « déforestation importée » pour maîtriser nos émissions de gaz à effet de serre importées tout en valorisant nos entreprises (articles 64 *ter*) et clarifier le périmètre d'application de la loi sur le devoir de vigilance (article 71 *ter*)**
- **Interdire l'utilisation d'engrais azotés pour l'entretien des espaces relevant du domaine public et privé des collectivités territoriales et de l'État, hors espaces à vocation agricole et hors équipements sportifs (article 62 *bis*)**

B. ENRICHIR TOUS LES VOLETS DU TEXTE DE DISPOSITIONS RÉALISTES ET INNOVANTES

Sur le volet « Économie circulaire »

- **Lutter contre les déchets de la vente à emporter en expérimentant un système de consigne pour réemploi sur les emballages des plateformes numériques de vente à emporter et en permettant aux consommateurs des services de restauration collective d'être servis dans un contenant réemployable ou biosourcé (article 11 *bis*)**
- **Accroître les financements pour le développement d'infrastructures nécessaires au réemploi dans les territoires (laveuses, point de collecte des emballages...) (article 12 *bis*)**

Sur le volet « Produire et travailler »

- **Prévoir la possibilité pour les acheteurs publics d'écarter une entreprise n'ayant pas rempli son plan de vigilance (article 15)**
- **Mieux informer le public dans le cadre des activités régies par le code minier (article 20)**

Sur le volet « Se déplacer »

- **Inscrire dans la loi l'objectif de doubler les parts modales du fret ferroviaire et fluvial et définir une stratégie ambitieuse de développement des modes massifiés actualisée tous les cinq ans et suivie annuellement (article 30 *ter*)**
- **Définir, pour la première fois en droit français, les critères d'une compensation carbone efficace (article 38)**

Sur le volet « Résilience »

- **Élaborer un plan stratégique d'adaptation au changement climatique** des territoires de montagne (article 58 *ter*)
- **Reconnaître les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte** (article 58 BAA)

Sur le volet « Se nourrir »

- **Avancer sur la maîtrise de l'empreinte carbone de notre alimentation** et garantir notre souveraineté alimentaire (article 61)
- **Dynamiser la politique alimentaire territoriale**, en donnant davantage de leviers aux collectivités territoriales pour accompagner l'évolution des souhaits des consommateurs (article 61 *bis*)

Sur le volet « Évaluation »

- **Prévoir l'établissement d'indicateurs permettant de calculer la valeur monétaire des services rendus par les écosystèmes**, afin de faciliter la prise de décision politique, en permettant de concilier approches économique et environnementale (article 79)

***C. RÉCONCILIER LES TRANSITIONS ÉCOLOGIQUES ET ÉCONOMIQUES
DANS UN SOUCI DE JUSTICE SOCIALE ET FAIRE LE TRAIT D'UNION
ENTRE LA VIE QUOTIDIENNE DES FRANÇAIS ET NOS ENGAGEMENTS
INTERNATIONAUX***

Sur le volet « Consommer »

- **Préserver l'information des consommateurs sur le prix des énergies fossiles**, tout en maintenant l'interdiction proposée par le texte (article 4)
- **Faciliter la mise à disposition des pièces détachées** par l'instauration d'une reprise gratuite des véhicules hors d'usage auprès des particuliers, afin de réduire l'empreinte environnementale associée à la fabrication des véhicules, tout en accroissant le pouvoir d'achat des Français (article 13 *ter*)
- **Flécher le Fonds de réemploi créé par la loi AGECS vers les seuls acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS)** et assurer la prise en charge des frais de stockage des invendus non alimentaires par les entreprises donatrices (article 13 *bis*)

Sur le volet « Se déplacer »

- **Faire du train un bien de première nécessité et encourager le report modal en diminuant la TVA à 5,5 % sur les billets (article 29 bis A)**
- **Accompagner les ménages modestes dans l'acquisition de véhicules propres, par la création d'un prêt à taux zéro (article 26 A)**

Sur le volet « Se nourrir »

- **Protéger nos agriculteurs et garantir leur capacité à accélérer la transition agroenvironnementale, en déployant un plan « Eco-Azot » et en conditionnant l'entrée en vigueur d'une taxe spécifique à l'adoption de dispositions équivalentes au sein de l'Union européenne, afin de ne pas compromettre la capacité de nos agriculteurs à poursuivre leur engagement vers l'économie bas carbone (article 62)**

D. PROMOUVOIR UNE ÉCOLOGIE DE L'INTELLIGENCE TERRITORIALE

- **Créer une « dotation additionnelle climat » au profit des intercommunalités et des régions qui ont adopté des plans climat (PCAET) ou des schémas régionaux (SRADDET) (article 1^{er} A)**
- **Permettre à un maire d'une petite commune de se dessaisir du pouvoir de police en matière de publicité au profit du préfet (article 6)**
- **Donner le libre choix aux collectivités territoriales de définir elles-mêmes leur calendrier de restriction des circulations dans le cadre de zones à faibles émissions mobilité, afin d'atteindre les objectifs d'amélioration de la qualité de l'air (article 27)**
- **Mieux maîtriser l'entrée en vigueur de la réforme du recul du trait de côte en créant un « droit d'option » pour les 200 communes littorales concernées, en l'absence de garanties apportées aux élus locaux pour le financement de cette réorganisation spatiale (articles 58 A et suivants)**

E. GARANTIR L'EFFICACITÉ DE VOLETS EMBLÉMATIQUES DU TEXTE : ÉDUCATION, TRANSPORT DE MARCHANDISES OU ENCORE LUTTE CONTRE LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT

- **Consolider les mesures relatives à l'éducation au développement durable, pour sensibiliser nos enfants dès le plus jeune âge aux enjeux de la transition écologique et leur permettre de maîtriser les connaissances et savoir-faire nécessaires (article 2)**
- **Exclure la destruction des moulins à eau des modalités de restauration de la continuité écologique et instaurer une procédure de conciliation conduite par un référent territorial en cas de désaccord entre un propriétaire de moulin et l'administration (article 19 bis C)**

- **Ne supprimer le remboursement fiscal sur la TICPE pour les poids lourds d'ici 2030 que si une offre alternative crédible existe (article 30)**
- **N'imposer une nouvelle taxe aux poids lourds de transport de marchandises que si le secteur n'a pas significativement réduit ses émissions d'ici 2028 (article 32)**
- **Rééquilibrer le quantum des peines en cas de mise en danger de l'environnement (article 67)**
- **Sécuriser juridiquement le dispositif pénal sanctionnant les atteintes graves aux milieux physiques, en créant deux délits, l'un intentionnel et l'autre non intentionnel (article 68)**
- **Donner au Haut Conseil pour le climat la pleine responsabilité d'évaluer le projet de loi (article 76)**

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{er} A

DISPOSITIONS LIMINAIRES (Division et intitulé nouveaux)

Article 1^{er} A (nouveau)

Affectation d'une part de TICPE aux intercommunalités et aux régions

Cet article introduit par un amendement vise à affecter une part de TICPE aux intercommunalités et aux régions ayant respectivement élaboré des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou des schémas régionaux climat, air, énergie (SRCAE).

Les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) à l'échelle des **intercommunalités**, les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), ainsi que des schémas régionaux climat, air, énergie (SRCAE) à l'échelle des régions doivent permettre de structurer les politiques environnementales dans les territoires. Pourtant, **sans moyens, ces plans et schémas ne pourront être mis en œuvre et risquent de rester en grande partie à l'état d'intention.**

La commission a donc adopté un amendement **COM-667 rect.** introduisant un **article 1^{er} A** au sein d'un nouveau titre I^{er} A « Dispositions liminaires ».

Cet article dote les collectivités en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des PCAET et des SRADDET (ou des SRCAE) d'une **fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** d'un montant de 10 euros par habitant pour les intercommunalités et la métropole de Lyon et de 5 euros par habitant pour les régions.

L'article prévoit par ailleurs que les modalités d'attribution de ces montants devront être fixées dans le **contrat de relance et de transition écologique (CRTE) conclu entre l'État et la collectivité** ou le groupement concerné, la région pouvant être cocontractante des contrats avec les collectivités locales de son territoire.

La commission a adopté l'article 1^{er} A ainsi rédigé.

TITRE I^{er}

CONSOMMER

CHAPITRE I^{er}

Informer, former et sensibiliser

Article 1^{er}

Information du consommateur sur l’empreinte environnementale des produits et services

Cet article prévoit la possibilité de généraliser un affichage environnemental obligatoire destiné à l’information du consommateur sur les impacts environnementaux de certains biens et services et certaines catégories de biens et services ainsi que sur le respect de critères sociaux, à un horizon de 5 ans après une phase d’expérimentation volontaire dont les résultats seront évalués. La définition de la méthodologie et des modalités d’affichage est renvoyée à la voie réglementaire. L’article permet également d’identifier par décret en Conseil d’État, pris après avis de l’Autorité de la concurrence, les biens et services dont l’impact en termes d’émissions de GES est le plus important de leur catégorie et d’en informer les consommateurs.

La commission a souhaité réécrire globalement cet article afin de rehausser son ambition environnementale, de garantir son effectivité et d’améliorer la rédaction de ses dispositions.

I. L’affichage environnemental : une idée ancienne dont la concrétisation tarde à intervenir

1. Des dispositions anciennes prévoyant le développement de l’affichage environnemental

Afin d’assurer une **bonne information des consommateurs** sur l’impact des produits de consommation et des services en termes environnementaux et d’**orienter leur acte d’achat vers les produits et services les plus vertueux sur le plan environnemental**, plusieurs initiatives complémentaires ont été engagées en France et en Europe depuis une **quinzaine d’années**.

Ainsi, à la suite du **Grenelle de l’environnement (2009)**, une première expérimentation de l’affichage environnemental a été réalisée en

France, associant 168 entreprises entre 2011 et 2012, sur la base de dispositions législatives votées en 2009 et 2010 :

- **l'article 54 de la loi Grenelle I de 2009**¹ prévoyait que « *la mention des impacts environnementaux des produits et offres de prestation de services en complément de l'affichage de leur prix sera progressivement développée, y compris au niveau communautaire, tout comme l'affichage et la mise à disposition, sur les lieux et sites de vente, de leur traçabilité et des conditions sociales de leur production* ». La loi prévoyait également le lancement d'un programme pluriannuel d'information et de sensibilisation du grand public et des campagnes publiques d'information sur la consommation durable ;
- **l'article 228 de la loi Grenelle II de 2010**² prévoyait pour sa part qu'une « *expérimentation est menée, pour une durée minimale d'une année, afin d'informer progressivement le consommateur par tout procédé approprié du contenu en équivalent carbone des produits et de leur emballage, ainsi que de la consommation de ressources naturelles ou de l'impact sur les milieux naturels qui sont imputables à ces produits au cours de leur cycle de vie* ».

Cette seconde disposition, antérieurement codifiée à l'article L. 112-10 du code de la consommation, a été **abrogée** par l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation.

En outre, **l'article 90 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (2015)**³ prévoyait d'imposer aux producteurs réalisant volontairement une **communication ou une allégation environnementale** concernant leurs produits de mettre à disposition conjointement les principales caractéristiques environnementales de ces produits, en vue d'objectiver ces allégations. L'objectif poursuivi était de lutter contre les pratiques abusives de verdissement des conditions de production de certains produits (« *greenwashing* » ou « éco-blanchiment »). Toutefois, aucune mesure d'application n'a été prise sur le fondement de cet article en raison de son extrême généralité ainsi que de difficultés de compatibilité avec le droit européen, de telles informations précontractuelles n'étant pas prévues par un texte de l'Union européenne.

Enfin, plus récemment, le développement de l'affichage environnemental figure dans la feuille de route « économie circulaire » du

¹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

³ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015.

Gouvernement (FREC) publié en avril 2018 et la **loi dite AGEC**¹ comportait **deux dispositions** visant à améliorer l'information des consommateurs :

- **l'article 13** dispose que les producteurs et importateurs de **produits générateurs de déchets** informent les consommateurs, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, sur leurs qualités et caractéristiques environnementales, notamment l'incorporation de matière recyclée, l'emploi de ressources renouvelables, la durabilité, la compostabilité, la réparabilité, les possibilités de réemploi, la recyclabilité et la présence de substances dangereuses, de métaux précieux ou de terres rares, en cohérence avec le droit de l'Union européenne ;
- **l'article 15** prévoyait l'institution d'un dispositif **d'affichage** environnemental ou environnemental et social **volontaire** au 1^{er} janvier 2022.

Plus précisément, l'article 15 de la loi AGEC prévoit la mise en place, sur une base **volontaire**, d'un dispositif d'affichage environnemental ou environnemental et social des produits et services, principalement fondé sur une **analyse du cycle de vie** des biens et services concernés et allant au-delà d'un « score carbone » (I) à compter du 1^{er} janvier 2022². Il avait été introduit en première lecture à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du député Jean-Baptiste Moreau et des membres du groupe LREM.

Une **expérimentation d'une durée de dix-huit mois** était prévue pour évaluer les méthodologies et modalités d'affichage environnemental ou environnemental et social, dont un bilan devait être réalisé et transmis au Parlement (II). L'expérimentation devrait s'achever en **août 2021** et le rapport de bilan transmis au Parlement en **décembre 2021**. Selon l'étude d'impact, ces **expérimentations** sont en cours dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) initiée par l'Ademe pour les produits non alimentaires et dans le cadre d'un appel à projets pour les produits alimentaires (*voir infra*). Une base de données « Impacts », gérée par l'Ademe, permet aux entreprises qui le souhaitent d'utiliser des données correspondant à des matières ou des technologies typiques pour leurs calculs. En complément de ces données dites « génériques », des données dites « spécifiques », qui correspondent très précisément au produit et renseignées par le fabricant, doivent être utilisées.

Enfin, il était prévu la **possibilité de rendre obligatoire** cet affichage environnemental, prioritairement dans le secteur du textile d'habillement, dans des conditions relatives à la nature des produits et à la taille des entreprises concernées définies par décret, dès lors qu'une disposition

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

² Article 130 de la loi AGEC, alinéa 1 : les articles 13 à 15, 17 à 19, 21, 22, 23 et 29 entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

poursuivant le même objectif entrerait en vigueur au sein de l'Union européenne (III).

À l'échelle de l'Union européenne, **deux réglementations spécifiques** s'appliquent (étiquette énergie¹ et écolabel européen²), mais il **n'existe pas à ce jour de réglementation européenne sur un affichage environnemental** au sens de la loi AGECE et du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

2. Un travail technique engagé de longue date en France et dans l'Union européenne

L'Ademe travaille depuis **2008** à un dispositif d'affichage conçu pour informer les consommateurs sur les impacts environnementaux des produits ou services qu'ils consomment et d'inciter les fabricants et les distributeurs de ces produits à développer des **démarches d'éco-conception**. La performance environnementale des produits pourrait faire l'objet d'un affichage à l'aide d'une **note A-B-C-D-E**. Un **socle technique** composé de référentiels et de bases de données a été mis en place pour une trentaine de catégories de produits avec un développement particulièrement avancé pour **cinq secteurs** :

- ameublement ;
- habillement ;
- hôtels ;
- produits électroniques ;
- produits alimentaires.

Dans le secteur des **produits alimentaires**, qui représentent 25 % de l'empreinte carbone des ménages selon l'étude d'impact, une expérimentation a été lancée sous la forme d'un appel à projets (septembre 2020-mars 2021) de l'Ademe, le 10 septembre 2020, dans lequel huit candidats se sont engagés. Une gouvernance étoffée a été mise en place, associant un conseil scientifique, un comité de pilotage interministériel³, un comité des partenaires et des groupes de travail techniques. Dans le secteur des **produits textiles d'habillement**, un autre appel à projets a été lancé par l'Ademe.

¹ Règlement (UE) 2017/1369 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2017 établissant un cadre pour l'étiquetage énergétique et abrogeant la directive 2010/30/UE. Il prévoit l'obligation, pour tous les produits des catégories visées, d'indiquer la performance énergétique des appareils électroménagers dans leur phase d'utilisation.

² Règlement du 25 novembre 2009

³ Ce comité est composé des ministères chargés de la transition écologique, de l'agriculture et de l'alimentation et de l'économie, des finances et de la relance, de l'Ademe et du président du conseil scientifique.

Par ailleurs, la **Commission européenne** travaille à la mise en place d'un encadrement officiel des allégations environnementales, à l'horizon 2022, fondées sur les méthodes du *Product Environmental Footprint (PEF)* auquel la France contribue activement, dans le cadre du nouveau plan d'action économie circulaire, publié le 11 mars 2020 dans le contexte du Pacte vert. Une phase-pilote s'est déroulée de 2013 à 2018. En 2013, la Commission européenne a publié deux documents : d'une part, une **communication au Parlement européen et au Conseil** sur la « 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 »¹ et, d'autre part, une **recommandation** 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 vie². D'après l'Ademe, à l'heure actuelle, la plupart des pays européens privilégient la mise en place d'écolabels, pour distinguer 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.

Selon le Gouvernement, ce système d'affichage pourrait exiger que les entreprises qui affichent des informations sur leurs produits se conforment à des méthodologies officielles, pour lesquelles plusieurs options sont actuellement étudiées dont la possibilité d'une cohabitation de plusieurs méthodes, y compris nationales sous réserve de leur compatibilité avec les méthodes PEF. Une **vingtaine de méthodes sectorielles** existent à ce jour au sein de l'Union européenne selon l'étude d'impact. L'Ademe et plusieurs entreprises françaises participent à ces travaux.

La Commission propose également d'élargir la **directive « éco-conception » de 2009**³ au-delà du domaine de l'énergie pour l'appliquer à d'autres secteurs et catégories de produits et services.

Il est à noter que la partie 2 « Exigences concernant la fourniture d'informations » de **l'annexe I de cette directive offre déjà la possibilité d'imposer des informations obligatoires sur les produits même si cette possibilité n'a jamais été utilisée à ce jour** : « *les mesures d'exécution peuvent comprendre l'obligation, pour le fabricant, de fournir des informations pouvant influencer la manière dont le produit est manipulé, utilisé ou recyclé par des personnes autres que celui-ci* ».

Enfin, une étude de 2020 commandée par Carbon Trust (R-U), a montré des **niveaux élevés d'intérêt pour les labels carbone chez les consommateurs** interrogés¹.

¹ COM 2013/196.

² 2013/179/UE.

³ Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie.

II. Un article visant à généraliser l'obligation d'affichage environnemental dans un délai maximal de 5 ans

Cet article **assouplit le cadre posé par la loi AGECE**, visant à rendre obligatoire l'affichage environnemental sur certaines catégories de biens et services uniquement dans le cas où une disposition équivalente serait adoptée au niveau européen, en conditionnant simplement son entrée en vigueur au respect des exigences du droit de l'UE.

Cette disposition reprend la **proposition C1.1 de la Convention citoyenne pour le climat** qui proposait de « *développer puis mettre en place un score carbone sur tous les produits de consommation et les services* », en :

- rendant obligatoire l'affichage d'un bilan d'émissions de gaz à effet de serre (BEGES) dans tous les commerces et lieux de consommation ainsi que dans les publicités pour des enseignes/marques ;
- développant une mission de vérification du respect de cette obligation et de la véracité de celui-ci.

Si cette mesure entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*, **elle ne sera toutefois pleinement effective que lorsque les textes d'application prévus auront été pris.**

Des décrets doivent définir la **méthodologie** et les **modalités d'affichage** s'appliquant aux catégories de biens et services concernés si l'évaluation environnementale et socio-économique de la généralisation de l'affichage est jugée positive, dans le respect des exigences du droit de l'UE.

D'autres décrets devront intervenir pour **rendre obligatoire** l'affichage environnemental pour certaines catégories de biens et services.

Enfin, pour les catégories de biens et services dont l'affichage aura été rendu obligatoire, un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de la concurrence, pourra définir les critères permettant **d'identifier les biens et services présentant l'impact en termes d'émissions de GES le plus important de leur catégorie** et définir les modalités pour en informer les consommateurs.

Cette disposition s'applique en **France métropolitaine** et de plein droit dans les **collectivités régies par l'article 73 de la Constitution** (La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte). Elle n'est pas applicable à Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, en Polynésie française, régis par l'article 74 de la Constitution, ni en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF (collectivités à statut propre).

¹ En moyenne, deux tiers des 10 000 consommateurs interrogés en Allemagne, Espagne, Italie, France, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni et États-Unis soutenaient le label carbone et plus de 80 % en France, Espagne et Italie.

L'étude d'impact précise que l'évaluation du caractère excessif de l'impact climat des biens et services tiendra compte des particularités des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution.

Dans son avis, le Conseil d'État considère que **l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement justifie l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre** par le présent article.

En outre, si la mesure n'a pas, à ce stade, à être notifiée à la Commission européenne¹, cette **notification devra être effectuée au moment de la mise au point de la mesure réglementaire** sans laquelle le dispositif ne peut entrer en vigueur et intervenir simultanément pour les dispositions législatives et réglementaires.

Par ailleurs, si les impacts climatiques directs, indirects et induits de cette mesure sont **difficiles à chiffrer**, un effort important de l'ensemble des chaînes de production (fabrication, transport, distribution) est attendu, qui pourrait conduire à une **réduction des émissions de GES liés au cycle de vie** des produits.

D'un point de vue économique, ce dispositif peut devenir un **véritable avantage comparatif pour les entreprises françaises**, notamment vis-à-vis des consommateurs sensibles aux enjeux environnementaux et climatiques. Sa mise en œuvre suppose un coût pour les entreprises, qui a été calculé à **150 €/produit affiché** par l'Ademe dans le cadre d'une expérimentation récente sur 1 500 produits. Toutefois, l'Ademe apporte des **subventions** aux initiatives qui respectent le socle technique national (dépenses d'études, aides aux dépenses internes dans le cadre du plan de relance). Dans son avis de mars 2019 *L'affichage environnemental, levier pour la mise en œuvre de l'économie circulaire*, le Conseil économique, social et environnemental² soulignait également l'intérêt de ce dispositif pour inciter les entreprises à « **réfléchir à leurs modes de production. En identifiant et en calculant leur empreinte environnementale, elles sont nombreuses à avoir fait évoluer leur organisation et leur mode de production** ».

En outre, la **France pourrait utilement se préparer à la généralisation du dispositif au sein de l'Union européenne**, en mettant en œuvre un système robuste qui lui permettrait de peser sur les travaux techniques et négociations politiques qui suivront.

¹ Sur le fondement de la directive UE 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques.

² Avis présenté par Philippe Dutruc, au nom de la Section de l'environnement.

III. À l'Assemblée nationale, une clarification de la portée et des modalités d'application de l'affichage environnemental

1. Un affichage environnemental devant aller au-delà du « score carbone »

Lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté plusieurs amendements visant à **clarifier le champ des caractéristiques environnementales devant être prises en compte** dans l'élaboration de l'affichage environnemental :

- un amendement puis un second ont élargi la notion de « caractéristiques environnementales » à celle d'« impacts environnementaux », pour clarifier le fait que le dispositif a une vocation plus générale que la mesure de l'impact des produits et services concernés en termes d'émissions de gaz à effet de serre. Les coordinations ont été faites en séance ;
- un amendement de la rapporteure a permis de préciser l'ensemble des impacts environnementaux considérés, « *en particulier en termes d'émissions de gaz à effet de serre, d'atteintes à la biodiversité et de consommation de ressources naturelles* ». Cette phrase a été complétée, en séance, par l'adoption d'un second amendement de la rapporteure incluant explicitement la consommation d'eau ;
- un amendement de la rapporteure a créé un alinéa spécifique relatif aux produits agricoles, sylvicoles et alimentaires pour lesquels l'affichage devra prendre en compte l'ensemble des externalités environnementales, négatives et positives, de leurs modes de production et qui conditionne explicitement le caractère obligatoire de l'affichage à la validation d'une méthode scientifique dans le cadre de l'expérimentation préalable.

2. Un dispositif devant être visible, lisible et compréhensible pour tous les consommateurs

Les députés ont également marqué la volonté de **disposer d'un affichage environnemental visible et lisible pour le consommateur**, afin de garantir l'effectivité de la mesure :

- deux amendements identiques ont prévu l'obligation pour l'affichage environnemental d'être visible ou accessible par le consommateur au moment de l'acte d'achat ;
- un amendement a marqué la nécessité d'assurer le caractère « fiable » de l'information fournie au consommateur ;
- un amendement adopté en séance a prévu la possibilité pour le décret prévu au II de l'article, de définir les produits et services dont les metteurs sur le marché devront mettre à disposition les données utilisées pour l'établissement de l'affichage

environnemental, dans un format ouvert librement utilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, en prévoyant une adaptation possible en fonction de la taille des metteurs sur le marché et sous réserve du respect du secret des affaires mentionné à l'article L. 151-1 du code de commerce ;

3. Un dispositif qui appelle une attention particulière du législateur

Au stade de la commission spéciale, un amendement de la rapporteure a prévu que l'évaluation de chaque expérimentation sera transmise par le Gouvernement au Parlement et rendue publique. Ces informations permettront au législateur de mieux contrôler l'application du dispositif et d'envisager son évolution.

4. Des modalités de mise en œuvre et de contrôle explicitées

Plusieurs amendements adoptés par les députés visent à préciser les modalités de mise en œuvre et de contrôle de l'affichage environnemental prévu par le présent article :

- un amendement a prévu la mise en œuvre obligatoire de l'affichage environnemental prioritairement dans le secteur du textile d'habillement, reprenant la formulation du III de l'article 15 de la loi AGECE ;
- un amendement adopté en séance et sous-amendé à deux reprises, a prévu la possibilité d'établir des modalités spécifiques de réalisation des expérimentations d'affichage environnemental pour les entreprises employant moins de vingt et un salariés et les entreprises inscrites au répertoire des métiers, sans que ce seuil ait fait l'objet d'une argumentation substantielle ;
- un amendement adopté en séance a prévu explicitement la prise en compte des particularités des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution dans la mise en œuvre des expérimentations ;
- un amendement adopté en séance et sous-amendé par la rapporteure a prévu le contrôle du non-respect de l'obligation d'affichage environnemental en renvoyant la définition de ses modalités à un décret en Conseil d'État.

5. Un ajout substantiel pour le secteur du textile

En séance, les députés ont adopté un amendement, contre l'avis du Gouvernement, complétant substantiellement l'article 1^{er} s'agissant du secteur des produits textiles d'habillement, des chaussures ou du linge de maison neufs destinés aux particuliers. Il **durcit fortement les conditions d'affichage d'un drapeau français bleu-blanc-rouge** sur un produit de ce

secteur en prévoyant cette possibilité uniquement si le produit concerné a subi au minimum 100 % des étapes de fabrication suivantes en France : la création, la filature, le tissage, l'ennoblissement, la confection.

L'insertion de ces dispositions, sans étude d'impact juridique et économique préalable, interroge.

IV. Un dispositif conforté et amélioré par la commission pour faire de l'affichage environnemental un moteur économique et social de la transition écologique

La commission partage pleinement le **principe d'une information renforcée du consommateur**, qui constitue un **préalable indispensable à une contribution de chacun à la transition écologique** par ses choix de consommation. Elle considère qu'il convient **d'avancer plus vite sur sa généralisation**, compte tenu du fait que les premiers travaux sur ce sujet ont débuté il y a une quinzaine d'années, en lien avec le Grenelle de l'environnement organisé sous l'égide de l'ancien Président de la République Nicolas Sarkozy.

En cohérence avec les positions qu'elle a pu prendre par le passé, à l'occasion de l'examen de la LTECV ou de la loi AGECE, **la commission a adopté 2 amendements identiques COM-2 de la rapporteure et COM-1586 de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques, ainsi que six sous-amendements COM-1937, COM-1935, COM-1939, COM-1940, COM-1936, COM-1938 de plusieurs sénateurs** visant à proposer une **nouvelle rédaction** de l'article 1^{er}, qui rehausse son **ambition environnementale**, garantit son **efficacité**, clarifie ses dispositions et améliore la **qualité** de la norme. Ces amendements procèdent à la **codification** des dispositions relatives à l'affichage environnemental en créant une nouvelle sous-section 1 *bis* « **Affichage de l'impact environnemental des biens et services** » après la sous-section 1 de la section 2 du chapitre I^{er} du titre IV du livre V du code de l'environnement.

En premier lieu, les amendements adoptés visent à **accélérer la mise en œuvre de l'affichage environnemental obligatoire**, en fixant une date butoir de lancement des expérimentations six mois après la publication de la loi.

En second lieu, ces amendements renforcent **l'efficacité du dispositif**, en prévoyant un régime de **sanctions** en cas de manquement pouvant atteindre 3 000 euros par infraction pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale. Ils instaurent également une **hiérarchie entre les types d'affichage**, en privilégiant la voie du marquage et de l'étiquetage et, seulement dans l'hypothèse où ces modalités ne pourraient être remplies pour des raisons techniques, tout autre procédé adapté. Il généralise par ailleurs à l'ensemble des catégories de biens et

services le principe selon lequel les **impacts** et **externalités environnementaux** doivent être évalués scientifiquement.

En troisième lieu, ces amendements clarifient les dispositions adoptées par les députés pour plus de **sécurité juridique** et pour renforcer **l'information du public**. Il est notamment rappelé que les entreprises qui souhaiteraient s'engager dans un dispositif d'affichage environnemental volontaire devront se conformer aux prescriptions réglementaires prévues par le décret définissant la méthodologie à utiliser ainsi que les modalités d'affichage à respecter.

Enfin, il pose le principe selon lequel l'affichage environnemental devra être **rendu obligatoire prioritairement dans les secteurs du textile d'habillement, des produits alimentaires, de l'ameublement, de l'hôtellerie et des produits électroniques**, qui constituent les cinq secteurs les plus avancés en la matière.

Au-delà, les **six sous-amendements** adoptés par la commission visent à préciser la rédaction globale proposée par la rapporteure afin de :

- revenir à la **rédaction prévue par la loi AGEC** en prévoyant que l'affichage environnemental doit apporter une information au consommateur **soit** sur les impacts environnementaux **soit** sur les impacts environnementaux et le respect de critères sociaux par les biens, services ou catégories de biens ou de services mis sur le marché national soumis à l'obligation d'affichage environnemental ;
- préciser la nécessité de prendre en compte non seulement la taille des entreprises soumises à l'obligation d'affichage environnemental, mais en particulier la **situation des très petites, petites et moyennes entreprises** soumises à cette obligation, sous réserve de tenir compte des volumes qu'elles traitent.

La commission a adopté l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 1^{er} bis (nouveau)

Conditions d'affichage d'un drapeau bleu-blanc-rouge sur les produits textiles d'habillement, des chaussures ou du linge de maison neufs destinés aux particuliers

Cet article, introduit par deux amendements identiques de la rapporteure et de la rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, vise à intégrer dans un nouvel article additionnel les dispositions insérées par les députés, contre l'avis du Gouvernement, relatives aux conditions d'affichage d'un drapeau bleu-blanc-rouge sur les produits textiles d'habillement, des chaussures ou du linge de maison neufs destinés aux particuliers, en les réécrivant en vue d'assouplir les conditions initialement proposées par les députés.

Le **code de la consommation**¹ et le **code des douanes**² comportent des dispositions relatives à la répression des fraudes s'agissant de l'indication du lieu de fabrication en France pour des produits naturels ou fabriqués.

Toutefois, dans un contexte de montée en puissance des préoccupations sociales relatives aux relocalisations industrielles et au « fabriqué en France », les députés ont introduit, par l'adoption d'un amendement en séance, contre l'avis du Gouvernement, un **dispositif spécifique pour les produits d'habillement, les chaussures ou le linge de maison neufs destinés aux particuliers**.

Ces dispositions, initialement inscrites à l'article 1^{er} du présent projet de loi, mettent en place un cadre particulièrement contraignant pour l'affichage d'un drapeau bleu-blanc-rouge pour ces produits. En l'espèce, il est prévu la possibilité d'afficher un tel drapeau seulement si le produit concerné a subi **au minimum 100 % des étapes de fabrication suivantes en France : la création, la filature, le tissage, l'ennoblissement, la confection**.

Contactée par la rapporteure, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a indiqué qu'une **réflexion était en cours sur ce sujet et que des adaptations pourraient être proposées**. Pour sa part, le Commissariat général au développement durable (CGDD) met en avant un **risque d'incompatibilité de ces dispositions avec celles relatives à l'étiquetage et à l'affichage des textiles**, qui relèvent d'un règlement européen de 2011³. En ce qu'elles

¹ Article L. 413-8 et suivant du code de la consommation.

² Article 39 du code des douanes.

³ Règlement n° 1007/2011/CE du 27 septembre 2011. Ce règlement prévoit qu'une étiquette de composition est obligatoire et doit être fixée sur le produit, de façon lisible et rédigée en France. Elle donne le pourcentage des différentes fibres textiles composant le vêtement, voire des différentes

prévoient un affichage de l'origine géographique obligatoire pour les produits textiles précités, ces dispositions seraient contraires au droit européen, qui ne prévoit qu'un **affichage facultatif** de ces éléments.

Afin de ne pas faire disparaître ce sujet de préoccupation majeure du projet de loi sans pour autant maintenir un dispositif peu sécurisé au regard du droit européen et peu sécurisant pour l'industrie textile, la commission a adopté **deux amendements identiques** COM-51 de la rapporteure et COM-1587 de la rapporteure pour avis visant à **renvoyer au décret le soin de déterminer les étapes de fabrication qui devraient obligatoirement être réalisées en France** pour permettre à un produit d'afficher un drapeau bleu-blanc-rouge.

La commission a adopté l'article 1^{er} bis ainsi rédigé.

parties si elles ont des compositions différentes. Seule l'indication de la composition est obligatoire à l'échelle communautaire. L'indication de l'origine géographique se rapportant à la fabrication du produit est facultative, mais relativement courante.

Article 2

Affirmer le rôle de l'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie scolaire

Cet article vise à renforcer l'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la scolarité des élèves, en inscrivant de nouveaux principes généraux dans le code de l'éducation.

La commission a consolidé au sein de cet article les dispositions relatives à l'éducation à l'environnement et au développement durable figurant aux articles 2 bis à 2 quinquies, pour la clarté des débats parlementaires, tout en y apportant plusieurs précisions rédactionnelles.

I. L'éducation au développement durable : des principes anciens, une politique en voie de structuration

1. Des dispositions anciennes prévoyant la montée en puissance de l'éducation au développement durable

L'éducation et la formation à l'environnement et au développement durable figurent dans la **Charte de l'environnement** dont la valeur constitutionnelle a été reconnue par le Conseil constitutionnel¹. L'**article 8** de la Charte affirme que « *l'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte* ».

Au niveau international, la **Charte de Belgrade** de 1975 formule des **principes et lignes directrices** mais ne constitue pas un instrument de droit international, car les États n'en sont ni parties prenantes ni signataires.

L'**article 55 de la loi Grenelle I** (2009)² dispose que « *l'éducation au développement durable est portée par toutes les disciplines et intégrée au fonctionnement quotidien des établissements scolaires. Elle contribue, à travers ses dimensions éthiques et sociales, à la formation citoyenne* ». Il prévoyait également :

- des dispositions spécifiques pour les lycées agricoles, les établissements d'enseignement supérieur, les professions de santé et les professionnels de l'aménagement de l'espace ;
- l'élaboration par les établissements d'enseignement supérieur d'un « Plan vert » pour la rentrée 2009 ;

¹ Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, loi relative à la création du registre international français.

² Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

- la création d'un institut dispensant des formations continues de très haut niveau en matière de développement durable aux décideurs publics et privés ;
- la mobilisation des outils de la formation tout au long de la vie pour accompagner les transitions professionnelles liées à l'évolution de notre modèle économique.

La **Convention citoyenne pour le climat** (CCC) a proposé de modifier le code de l'environnement pour une généralisation de l'éducation à l'environnement et au développement durable. Si le code de l'éducation comporte déjà quelques dispositions relatives à l'éducation à l'environnement et au développement durable, celle-ci pâtit d'un **traitement déséquilibré** que le présent projet de loi ambitionne de traiter.

2. Une politique dynamique au sein de l'éducation nationale

La politique de l'éducation au développement durable s'est fortement développée ces dernières années et repose sur plusieurs textes :

- des **circulaires de 2007¹, 2011² et 2017³**, établissant l'intégration des thèmes, enjeux et principes du développement durable dans les programmes d'enseignement, dans les formations des enseignants et des personnels d'encadrement, dans les démarches globales de développement durable des écoles et des établissements et dans la production de ressources pédagogiques ;
- la **loi du 8 juillet 2013** d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République⁴ a introduit l'éducation au développement durable à l'article L. 312-19 du code de l'éducation comme mission de l'école, dès l'école primaire ;
- la **circulaire du 27 août 2019** a prévu l'élection d'éco-délégués dans toutes les classes de collèges et de lycées, rendue obligatoire par la circulaire de rentrée du 10 juillet 2020, pour favoriser le déploiement d'actions pédagogiques en ce sens. Il y aurait environ 250 000 éco-délégués à ce jour.

Plusieurs dispositions du code de l'éducation font également référence à **l'éducation à l'environnement**⁵. Ainsi, l'éducation à l'environnement est actuellement intégrée dans les **programmes scolaires dans le cadre de plusieurs matières** (sciences de la vie et de la Terre, physique-chimie, géographie, enseignement moral et civique, etc.) et fait

¹ Circulaire n° 2007-077 du 29 mars 2007.

² Circulaire n° 2011-186 du 24 octobre 2011.

³ Circulaire n° 2015-018 du 4 février 2015.

⁴ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013.

⁵ Article L. 123-2 relatif au service public de l'enseignement supérieur, article L. 671-1 relatif à l'enseignement supérieur agricole ou encore article L. 721-2 relatif à la formation des futurs enseignants au sein des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation.

l'objet d'une sensibilisation puis d'un approfondissement au cours de la scolarité. Les dispositions du présent projet de loi ambitionnent de renforcer cette **dynamique transversale** et de la **prolonger**.

II. Un article visant à inscrire l'éducation à l'environnement et au développement durable dans les principes généraux du code de l'éducation

Cet article reprend une **proposition de la Convention citoyenne pour le climat** et modifie le code de l'éducation pour inscrire de nouveaux principes relatifs à l'éducation à l'environnement et au développement durable.

En l'espèce, il ajoute un article L. **121-8** au sein du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} de la première partie de ce code visant à définir l'éducation à l'environnement et au développement durable, en précisant que l'ensemble des disciplines doivent y concourir pour permettre aux élèves de comprendre les enjeux environnementaux, sociaux et économiques.

Ces dispositions entreraient en vigueur à la **rentrée scolaire 2021** et s'appliqueraient sur l'ensemble du territoire de la République, à l'exception de Wallis et Futuna, de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

III. À l'Assemblée nationale, de nombreux ajouts et précisions

En commission spéciale et en séance, les députés ont adopté une **douzaine d'amendements** visant principalement à :

- compléter ce qu'il est attendu des élèves à terme avec cette formation spécifique, en ajoutant la **maîtrise de connaissances pratiques** en plus de connaissances théoriques en matière de développement durable (ajout de la mention des « savoir-faire » et de la mention « mise en pratique ») et en précisant qu'une attention doit être portée au respect du vivant ;
- mentionner explicitement la **richesse de la biodiversité des territoires d'outre-mer** et l'importance des **enjeux sanitaires** liés à l'éducation à l'environnement, en plus des enjeux environnementaux, économiques et sociaux ;
- préciser **l'application du dispositif**, en indiquant que le ministre chargé de l'éducation nationale est garant des contenus, des modalités et de la cohérence du déploiement de l'éducation à l'environnement et au développement durable ;
- **ajouter une disposition relative à la formation à la sobriété numérique et à la sensibilisation à son impact environnemental**, dans le cadre de la formation à l'utilisation des outils et des ressources numériques, qui reprend de fait le

contenu de la proposition de loi relative à la réduction de l'empreinte environnementale du numérique (REEN), dont l'examen par les députés se déroule en parallèle de l'examen du présent projet loi.

IV. Des dispositions dont la portée ne doit pas rester que symbolique

La commission considère que si l'impact de ces dispositions n'est pas directement quantifiable, la mesure aura quoi qu'il en soit une portée importante : plus de 12 millions d'élèves sont concernés, de la maternelle au lycée, de même que les 866 500 enseignants qui seront mobilisés pour donner corps à ces nouveaux principes.

À terme, il est donc attendu que les élèves disposent de connaissances plus étoffées qu'à l'heure actuelle dans le domaine de la biodiversité et du climat et qu'ils puissent concourir, en tant que citoyens éclairés, à la maîtrise de nos émissions de gaz à effet de serre (GES) et de notre empreinte carbone par leurs décisions individuelles et collectives. Aussi, elle appelle l'attention du Gouvernement sur la **nécessité de prendre des mesures permettant une application rapide et concrète de ces principes**, afin de diffuser largement l'éducation au développement durable tout au long de la vie scolaire.

Sans remettre en cause l'économie générale de ces dispositions, la commission a, à l'initiative de son rapporteur, adopté un amendement et deux sous-amendements visant à consolider les dispositions relatives à l'éducation à l'environnement et au développement durable au sein du présent article.

L'amendement COM-118 du rapporteur procède à une **rédaction globale** de l'article.

En premier lieu, il apporte des modifications permettant de **recentrer cet article sur les enjeux de l'éducation à l'environnement et au développement durable.**

En second lieu, il insère au sein du présent article, pour la clarté des débats parlementaires, certaines **dispositions inscrites par les députés aux articles 2 bis, 2 ter, 2 quinquies** compte tenu de leur objet commun, en améliorant leurs rédactions :

- la rédaction de l'article L. 111-2 proposée par le présent projet de loi est modifiée pour mieux s'insérer dans le code de l'éducation ;
- le deuxième alinéa de l'article 2 ter est supprimé, car la notion de transition écologique est redondante avec celle de développement durable qui figurait déjà à l'article L. 123-3 du code de l'éducation ;

- le troisième alinéa de l'article 2 *ter* est repris dans une rédaction adaptée, prévoyant l'obligation pour le schéma régional de l'enseignement supérieur, de l'innovation et de la recherche d'inclure un volet relatif à la sensibilisation et à la formation aux enjeux de la transition écologique et du développement durable, en cohérence avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires mentionné à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales ;
- enfin, les dispositions de l'article 2 *quinquies* sont reprises sans modification et celles de l'article 2 *quater* ne sont pas reprises (*voir le commentaire de l'article 2 quater*).

En complément, la commission a adopté deux sous-amendements identiques visant à inclure **l'objectif d'une sensibilisation à la santé environnementale** au sein des principes de l'éducation à l'environnement et au développement durable.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

Article 2 bis (supprimé)

Intégrer l'éducation au développement durable dans les objectifs de la formation scolaire

Cet article, introduit en séance à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement d'origine parlementaire, prévoit que la formation scolaire prépare l'enfant à l'exercice de ses responsabilités en tant que citoyen éclairé sur les grands enjeux de société et du développement durable.

La commission a supprimé cet article, compte tenu de la rédaction globale opérée à l'article 2 du présent projet de loi, qui reprend et aménage la rédaction de l'article L. 111-2 du code de l'éducation.

I. Les objectifs de la formation scolaire

Les **objectifs de la formation scolaire** sont détaillés à l'article L. 111-2 du code de l'éducation, qui précise que « *la formation scolaire favorise l'épanouissement de l'enfant, lui permet d'acquérir une culture, le prépare à la vie professionnelle et à l'exercice de ses responsabilités d'homme ou de femme et de citoyen ou de citoyenne.* »

Par ailleurs, et comme précisé précédemment, plusieurs dispositions législatives intègrent le développement durable comme une composante de la formation scolaire et de l'éducation. C'est le cas notamment de **l'article 55 de la loi Grenelle I (2009)¹**, qui dispose que « *l'éducation au développement durable est portée par toutes les disciplines et intégrée au fonctionnement quotidien des établissements scolaires. Elle contribue, à travers ses dimensions éthiques et sociales, à la formation citoyenne* ».

Cet article est également complété par plusieurs textes, à l'image des **circulaires de 2007², 2011³ et 2017⁴**, établissant l'intégration des thèmes, enjeux et principes du développement durable dans les programmes d'enseignement, dans les formations des enseignants et des personnels d'encadrement, dans les démarches globales de développement durable des écoles et des établissements et dans la production de ressources pédagogiques.

¹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

² Circulaire n° 2007-077 du 29 mars 2007.

³ Circulaire n° 2011-186 du 24 octobre 2011.

⁴ Circulaire n° 2015-018 du 4 février 2015.

II. Un article visant à intégrer les grands enjeux de société et du développement durable dans la formation scolaire

Cet article 2 *bis*, introduit par un amendement en séance publique, modifie l'article L. 111-2 du code de l'environnement afin de **renforcer la composante environnementale dans la formation scolaire**. Il précise notamment que la formation scolaire prépare l'enfant à ses responsabilités en tant que citoyen ou citoyenne «*éclairé sur les grands enjeux de société et du développement durable*».

Il s'inscrit dans le prolongement d'une proposition de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) visant à modifier le code de l'éducation pour une généralisation de l'éducation à l'environnement et au développement durable dans le modèle scolaire français.

III. Un dispositif que la commission a souhaité retravailler à l'article 2 du projet de loi

Compte tenu de la **rédaction globale proposée à l'article 2** par le rapporteur et le rapporteur pour avis de la commission de la culture, pour la clarté des débats parlementaires, la commission a adopté **deux amendements de suppression** COM-119 du rapporteur et COM-778 du rapporteur pour avis de la commission de la culture. La rédaction de la modification proposée à l'article L. 111-2 du code de l'éducation a été retravaillée pour faciliter son insertion dans ce code.

La commission a supprimé l'article 2 *bis*.

Article 2 ter (supprimé)

Favoriser la sensibilisation des étudiants aux enjeux liés à la transition écologique et au développement durable

Cet article, introduit en séance publique par un amendement d'origine parlementaire, prévoit de renforcer la prise en compte de la transition écologique dans les objectifs et missions du service public de l'enseignement supérieur.

La commission a supprimé cet article, compte tenu de la rédaction globale opérée à l'article 2 du présent projet de loi, qui reprend et aménage la rédaction de l'article L. 214-2 du code de l'éducation. La modification proposée par les députés aux articles L. 123-3 et L. 123-5 du code de l'éducation n'a en revanche pas été retenue, compte tenu de la mention déjà présente du « développement durable » à ces articles.

I. Le service public de l'enseignement supérieur, au service du développement durable

Charnière entre la formation scolaire et le parcours professionnel, l'enseignement supérieur porte également les **valeurs de la Nation**. Les objectifs et missions du service public d'enseignement supérieur sont explicités à l'article L. 123-3 et à l'article L. 123-5 du code de l'éducation. En complément de la promotion sociale et de l'insertion professionnelle, de la diffusion de la culture humaniste ou de la coopération internationale, les dispositions en vigueur **intègrent déjà une mission environnementale** : ainsi, l'article L. 123-3 précité prévoit que l'une des missions de l'enseignement supérieur est de soutenir la recherche scientifique et technologique, qui doit appuyer les politiques publiques menées pour répondre « *aux défis sociétaux, aux besoins sociaux, économiques et de développement durable* ».

Afin de mener à bien ces missions, les régions se dotent d'un **schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation**, aux termes de l'article L. 214-2. Ce schéma inclut notamment un volet relatif à l'intervention des établissements d'enseignement supérieur au titre de la formation professionnelle continue.

II. Un article visant à renforcer le rôle de la transition écologique dans les missions de l'enseignement supérieur

Cet article 2 *ter*, introduit en séance publique par un amendement des députés, vise à **favoriser la sensibilisation des étudiants aux enjeux liés à la transition écologique et au développement durable**.

Son 1° complète les articles L. 123-3 et 123-5 du code de l'éducation afin de prévoir que l'enseignement supérieur doit soutenir les politiques publiques répondant aux besoins **de transition écologique**, en plus de ceux de développement durable.

Son 2° complète l'article L. 214-2 et prévoit que le schéma régional de l'enseignement supérieur peut inclure un volet relatif à la sensibilisation et à la formation aux enjeux de **la transition écologique et du développement durable**.

Cet article s'inscrit dans le prolongement d'une proposition de la Convention citoyenne pour le climat visant à former tout au long de la vie, notamment dans l'enseignement supérieur, les citoyens au développement durable.

III. Un dispositif retravaillé par la commission à l'article 2 s'agissant du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Compte tenu de la **rédaction globale** proposée par le rapporteur à l'article 2, qui inscrit notamment l'obligation pour le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation de comporter un volet relatif aux enjeux de la lutte contre le changement climatique, en cohérence avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires mentionné à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la commission a adopté **deux amendements identiques de suppression** COM-121 du rapporteur et COM-779 du rapporteur pour avis de la commission de la culture.

La commission a supprimé l'article 2 *ter*.

Article 2 quater (supprimé)

**Remplacer la notion de réchauffement climatique
par celle de dérèglement climatique
à l'article L. 312-19 du code de l'éducation**

Cet article, inséré par l'adoption d'un amendement parlementaire en séance à l'Assemblée nationale, prévoit de substituer la notion de dérèglement climatique à celle de réchauffement climatique dans les dispositions relatives à l'éducation à l'environnement et au développement durable.

La commission a supprimé cet article, compte tenu des coordinations juridiques non réalisées et de sa portée très limitée dans les faits.

I. L'éducation au développement durable : des principes anciens, une politique en développement

Si pendant de nombreuses années la formulation de « **réchauffement climatique** » était préférée dans le débat public, reflétant l'enjeu de l'augmentation de température causée par les émissions de gaz à effet de serre (GES), elle tend à être remplacée par celle de « **dérèglement climatique** ». Cette dernière semble en effet plus à même d'intégrer les **bouleversements futurs du climat** ne relevant pas seulement de la chaleur, mais bien des autres phénomènes également (montée des eaux, inondations...).

Toutefois, le Haut-Conseil pour le climat (HCC) a relevé dans son rapport sur le présent projet de loi que **ce terme ne semble pas adapté**, car il « *suggère que le climat aurait été "réglé"* » et qu'il n'est « *pas ou peu utilisé dans le contexte international et académique en lien avec le changement climatique* ». Il rappelle que « *les termes "changement climatique" ou "réchauffement climatique" dû à l'influence humaine et ses conséquences sont retenus par le GIEC* ».

II. Un article à portée rédactionnelle remplaçant la notion de réchauffement par celle de dérèglement

Cet article 2 quater, introduit par un amendement en séance publique, vise à remplacer la notion de réchauffement climatique par celle de **dérèglement climatique** à l'article L. 312-19 du code de l'éducation.

Il modifie l'article L. **312-19 du code de l'éducation**, afin de prévoir que cette éducation permet la transmission et l'acquisition des connaissances et des savoirs relatifs à la compréhension et à l'évaluation de l'impact des

activités humaines sur les ressources naturelles et à la lutte contre le **dérèglement climatique**.

III. Des dispositions incomplètes, nécessitant de multiples coordinations juridiques, pour une portée très limitée dans les faits

Le remplacement de la notion de réchauffement par celle de dérèglement climatique au sein du seul article L. 312-19 du code de l'éducation **n'apparaît pas satisfaisante sur le plan juridique**.

Compte tenu du grand nombre de **coordinations juridiques** à réaliser pour un **impact très limité dans les faits**, la commission deux amendements identiques de suppression COM-122 du rapporteur et COM-780 du rapporteur pour avis de la commission de la culture.

La commission a supprimé l'article 2 *quater*.

Article 2 quinquies (supprimé)

**Intégrer la sobriété numérique à la formation dispensée
par les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation**

Cet article, inséré en séance par l'adoption d'un amendement parlementaire, prévoit que la formation dispensée par les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation comprend un volet relatif à la compréhension des enjeux liés la sobriété numérique.

Il reprend l'esprit des mesures proposées par la proposition de loi sénatoriale sur l'empreinte environnementale du numérique, en cours d'examen à l'Assemblée nationale, qui appelait à former les nouvelles générations à un numérique sobre.

Dans l'attente de connaître le sort réservé à la proposition de loi précitée, la commission a souhaité maintenir ces dispositions en les reprenant dans la rédaction globale proposée à l'article 2 par le rapporteur et le rapporteur pour avis de la commission de la culture. En conséquence, elle a supprimé cet article.

I. L'empreinte environnementale du numérique, angle mort des politiques environnementales

Si le numérique, grâce aux gains environnementaux qu'il rend possibles, notamment dans les secteurs industriels les plus émetteurs de gaz à effet de serre, est sans conteste **indispensable à la transition écologique**, il est également associé à des **impacts environnementaux directs et quantifiables** en termes d'émissions de gaz à effet de serre, d'utilisation des ressources abiotiques, de consommation d'énergie et d'utilisation d'eau douce.

Les travaux de la **mission d'information sénatoriale sur cette empreinte environnementale**, menés par Patrick Chaize et Jean-Michel Houllégatte, avaient nourri plusieurs propositions concrètes qui permettraient de maîtriser l'impact du numérique.

Les auteurs avaient notamment identifié la **sensibilisation des utilisateurs du numérique et le renforcement de l'éducation à la sobriété numérique** comme un **levier d'action potentiel**. Les propositions de la mission d'information ont également fait l'objet d'une proposition de loi, adoptée par le Sénat¹ et actuellement en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

¹ Texte initial n° 27 rectifié (2020-2021) de MM. Patrick Chaize, Guillaume Chevrollier, Jean-Michel Houllégatte, Hervé Maurey et plusieurs de leurs collègues, déposé au Sénat le 12 octobre 2020 - http://www.senat.fr/lessentiel/pp120-027_1.pdf

La question du numérique est par ailleurs intégrée à plusieurs reprises dans la question de la **formation des étudiants** et du corps enseignant. Ainsi, l'article L. 721-2 du code de l'éducation prévoit que les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉs), responsables de la formation des enseignants des cycles primaire et secondaire, « *forment les étudiants et les enseignants à la maîtrise des outils et ressources numériques, à leur usage pédagogique ainsi qu'à la connaissance et à la compréhension des enjeux liés à l'écosystème numérique* ».

II. Un article visant à intégrer la sobriété numérique dans la formation des INSPÉs

Cet article 2 *quinquies*, introduit par un amendement d'origine parlementaire en séance publique, complète les missions de formation des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation, détaillées à l'article L. 721-2 du code de l'éducation, en précisant qu'elles **comprennent la sobriété numérique**.

Il reprend donc l'esprit de la proposition de loi sénatoriale sur l'empreinte environnementale du numérique, et **plus particulièrement son article 1^{er}**, qui prévoyait que la formation scolaire à l'utilisation responsable des outils et des ressources numériques sensibilisait les écoliers « *à l'impact environnemental des usages du numérique et à la sobriété numérique* ».

Il répond également à l'objectif d'accompagner l'évolution du numérique pour réduire ses impacts environnementaux de la Convention Citoyenne pour le Climat.

III. Des dispositions maintenues à ce stade par la commission, dans l'attente de connaître le sort réservé à la proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France

À ce stade, compte tenu de l'examen de la proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, la commission a **maintenu ces dispositions dans le projet de loi**, lors de la rédaction globale proposée pour **l'article 2** par le rapporteur.

En conséquence, pour la clarté des débats parlementaires, la commission a adopté deux **amendements identiques de suppression** COM-123 du rapporteur et COM-781 du rapporteur pour avis de la commission de la culture.

La commission a supprimé l'article 2 *quinquies*.

Article 3

Rôle et missions du comité d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement

Cet article procède à une réécriture des dispositions relatives au comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, constitué dans les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale, pour y ajouter

La commission a conservé l'économie générale des dispositions adoptées par les députés, tout en apportant plusieurs précisions rédactionnelles.

I. Le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, une instance de concertation pour soutenir le développement de l'éducation au développement durable

Créé dans sa forme actuelle en 1998 par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions¹, le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) existe aujourd'hui dans chaque établissement (collèges, lycées, éducation spéciale), sous la présidence du chef d'établissement, et constitue une **instance de concertation** pour traiter de sujets sociétaux, de citoyenneté, d'exclusion et de santé.

II. Un article visant à inclure la promotion de l'éducation à l'environnement et au développement durable dans les missions du comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté

Cet article s'inscrit dans le **prolongement des travaux de la Convention citoyenne pour le climat (CCC)**, qui proposait la création d'un comité d'éducation à l'environnement et au développement durable dans chaque établissement. Le Gouvernement a fait le choix d'élargir les missions actuelles du CESC plutôt que de créer une instance dédiée.

En conséquence, cet article procède à l'intégration de ces éléments au sein de l'article L. 421-8 du code de l'éducation, en prévoyant que le CESC a pour mission de **favoriser les démarches collectives dans le domaine de l'éducation à l'environnement et au développement durable**, en associant élèves, familles et partenaires extérieurs.

¹ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, article L. 421-8 et articles R. 421-46 à -47 du code de l'éducation.

Ces dispositions ont été conçues pour entrer en vigueur à la **rentrée 2021**, soit au 1^{er} septembre 2021. Elles s'appliquent sur **l'ensemble du territoire de la République**¹, à l'exclusion de la Polynésie française² et de la Nouvelle-Calédonie³.

III. À l'Assemblée nationale, une rédaction globale des dispositions relatives au CESC

En commission spéciale, les députés ont adopté un amendement de la rapporteure et un sous-amendement procédant à une rédaction complète de l'article L. 421-8 du code de l'éducation. La nouvelle rédaction soumise au Sénat assigne au CESC **quatre missions principales**, au-delà de l'objectif général d'inscrire l'éducation à la santé, à la citoyenneté et au développement durable dans le projet de chaque établissement approuvé par le conseil d'administration :

- une mission d'appui aux acteurs de la **lutte contre l'exclusion et l'échec scolaire** ;
- une mission de promotion de la **santé physique, mentale et sociale** des élèves ;
- une mission d'**éducation à la citoyenneté et à la transmission des valeurs républicaines** ;
- une mission de promotion des démarches collectives dans le domaine de **l'éducation à l'environnement et au développement durable**.

En séance, les députés ont adopté plusieurs amendements apportant des précisions rédactionnelles.

IV. Une mesure cohérente avec le soutien au déploiement de l'éducation à l'environnement et au développement durable

La commission souscrit à l'orientation sous-jacente de cet article, qui vise à **adapter l'organisation administrative du service public de l'enseignement** aux nouveaux enjeux et principes de l'éducation au développement durable et à l'environnement.

En conséquence, elle a adopté plusieurs amendements visant tantôt à **simplifier la rédaction** du texte (COM-445 rect. et deux amendements identiques COM-124 du rapporteur et COM-778 du rapporteur pour avis de la commission de la culture), qui incluent notamment les enseignants au sein

¹ L'article L. 421-8 du code de l'éducation s'applique dans l'ensemble des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Les articles L. 491-1 à L. 494-1 du code de l'éducation définissent l'application de l'article L. 421-8 pour les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution.

² Article L. 493-1 du code de l'éducation.

³ Article L. 494-1 du code de l'éducation.

de ce comité, ainsi que deux amendements identiques COM-897 rect. bis et COM-1297 rect. bis visant à **associer les acteurs territoriaux concernés** au comité d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement de chaque établissement scolaire (établissements publics nationaux et locaux concernés, collectivités territoriales, associations concernées).

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

CHAPITRE II

Encadrer et réguler la publicité

Article 4

Interdiction de la publicité relative à la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi

Cet article prévoit une interdiction de la publicité en faveur de la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles, dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, ainsi qu'un régime de sanction en cas de non-respect de cette interdiction.

La commission a maintenu l'interdiction de la publicité en faveur de la commercialisation ou faisant la promotion aux énergies fossiles, en apportant des précisions visant à limiter l'effet négatif potentiel sur le pouvoir d'achat des Français. Elle a également complété cet article pour prévoir l'interdiction de la publicité relative à la vente ou faisant la promotion de l'achat des voitures particulières neuves les plus polluantes, mentionnées au 1^o bis de l'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, à compter du 1^{er} janvier 2028. En outre, la commission a procédé au regroupement de dispositions inscrites aux articles 4 bis C et 5 bis A du présent projet de loi, tout en améliorant leur rédaction sur le plan juridique et leur effectivité.

I. La régulation de la publicité comme levier pour orienter les comportements des consommateurs

La régulation de la publicité constitue un puissant levier pour orienter les comportements des consommateurs, même si la quantification des effets est délicate. Actuellement, la prise en compte des considérations environnementales dans la publicité vise principalement à **améliorer l'information du consommateur**, même si les articles 6 et 7 du présent projet de loi vont plus loin dans ce domaine s'agissant de la publicité extérieure et lumineuse.

Le cadre légal d'interdiction de la publicité sur **certains types de produits** est concentré autour de la **protection de la santé** des consommateurs *via* la loi du 10 janvier 1991 dite « loi Evin »¹ relative au tabac et à l'alcool. Cette loi fixe une interdiction de toute publicité directe ou

¹ Loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

indirecte en faveur du **tabac**¹ et pose un cadre strict pour la publicité relative à la vente de **boissons alcoolisées**².

En l'état actuel du droit, **il n'existe pas de régulation de la publicité spécifique pour les biens et services au regard de leurs impacts environnementaux** (production, distribution, consommation).

Toutefois, plusieurs dispositifs participent de cet objectif. Il en va ainsi des **mentions légales**, obligatoires par exemple pour les entreprises du secteur énergétique³ ou pour les véhicules⁴. Par ailleurs, les dispositifs **d'information du consommateur** sur les caractéristiques environnementales des biens et services mis sur le marché national se sont fortement développés ces dernières années, notamment dans le cadre de la loi AGECE⁵. Enfin, la protection du consommateur est garantie dans le cadre de la lutte contre les **pratiques commerciales déloyales**⁶.

Au-delà, **l'autorégulation demeure la règle** pour le secteur de la publicité, en lien avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)⁷, qui doit veiller à ce que « *le développement du secteur de la communication audiovisuelle s'accompagne d'un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé de la population* »⁸. Ce modèle prévaut d'ailleurs dans la plupart des pays européens et il n'existe pas d'interdiction large de la publicité pour des motifs environnementaux chez nos voisins les plus proches (*voir encadré*).

L'enjeu de la régulation du secteur publicitaire pose également la question du **financement et donc de l'indépendance des médias**. Des interdictions larges de publicité sur certains biens et services auraient donc des conséquences importantes sur les recettes du secteur.

Aussi, des associations d'acteurs du secteur publicitaire s'autorégulent, s'imposant le respect de règles notamment sur les thématiques environnementales. Pour prendre l'exemple de la **République d'Irlande**, l'association *Advertising Standards Authority for Ireland* a publié en 2016 la septième version de son code qui comporte une section sur les affirmations relatives à l'environnement⁹. Ainsi, les déclarations relatives à l'environnement doivent être fondées sur des **éléments de preuves**, prendre

¹ Article L. 3512-4 du code de la santé publique.

² Articles L. 3323-1 et suivants du code de la santé publique.

³ Décret du 28 novembre 2006 et arrêté du même jour prévoyant le message « L'énergie est notre avenir, économisons-la ! » dans les publicités des entreprises du secteur énergétique.

⁴ Article 75 de la loi d'orientation des mobilités, qui impose la diffusion d'un message promotionnel en faveur des mobilités actives pour toute publicité relative à des véhicules terrestres à moteur.

⁵ Voir les articles 13 et 15 de la loi AGECE et l'article 1^{er} du présent projet de loi relatif à la généralisation de l'affichage environnemental.

⁶ Article L. 121-1 du code de la consommation.

⁷ Voir le rapport de la mission « Publicité et transition écologique », remis au Gouvernement en 2020.

⁸ Article 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication.

⁹ https://www.asai.ie/wp-content/uploads/ASAI-CODE_2015_DEC15_Revision.pdf.

en compte l'ensemble du cycle de vie du produit et utiliser des termes compréhensibles par le grand public. Des exigences similaires se retrouvent dans les secteurs publicitaires **danois et espagnol**.

Par ailleurs, dans certains pays, les organismes compétents ont pu intervenir en cas de fausses allégations ou d'éco-blanchiment (*greenwashing*). Par exemple, en 2019, l'*Advertising Standards Authority*, l'organisme britannique d'autorégulation du secteur publicitaire, a adressé un **avertissement à la compagnie d'énergie pétrolière Equinor** à la suite d'une publicité qui pouvait laisser entendre que le gaz fossile était une source d'énergie à faible teneur en carbone. L'ASA leur a demandé retirer la publicité, ce que la compagnie a accepté de faire.

Régulation de la publicité relative aux énergies fossiles en Europe

Pays-Bas – Ville d'Amsterdam

En avril 2020, plus de cinquante associations, coordonnées par l'initiative citoyenne « Publicité sans énergies fossiles » (*Reclame Fossielvrij*), avaient adressé une lettre au conseil municipal amstellodamois pour demander l'interdiction des publicités en faveur des énergies fossiles¹. À la suite de cette campagne, en décembre 2020, la municipalité a adopté, à l'initiative du parti des Verts, une motion demandant à l'exécutif municipal d'étudier : comment la publicité et les événements marketing en faveur de l'industrie des combustibles fossiles et de l'aviation pourraient être progressivement supprimés² ; et d'engager une discussion avec JCDcaux pour évaluer comment le contrat en cours [jusqu'en 2026] pourrait être adapté et quelles seraient les conséquences financières.

Initiatives de partis politiques

Ces dernières années, de nombreux partis politiques se sont positionnés en faveur de projets de réglementation de la publicité sur les produits à externalités environnementales particulièrement négatives :

Belgique : en mai 2020, le parti Vert belge a déposé au Parlement une proposition de loi visant à interdire la publicité sur tous supports pour les voitures émettant plus de 95 g CO₂/km ou pesant plus de 1400 kg ainsi que les véhicules utilitaires légers (camionnettes) émettant plus de 147 g CO₂/km³. La proposition n'a pas encore été étudiée par le Parlement.

Pays-Bas : pour les élections législatives de mars 2021, six partis politiques néerlandais avaient annoncé dans leurs programmes électoraux soutenir une interdiction de la publicité en faveur des énergies fossiles⁴.

¹ <https://verbiedfossielereclame.nl/amsterdam-wants-to-ban-fossil-fuel-ads/>

² [https://amsterdam.groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2020-12/Motie %20\[asper %20Groen %20-%20stoppen %20met %20fossiele %20reclame.pdf](https://amsterdam.groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2020-12/Motie%20[asper%20Groen%20-%20stoppen%20met%20fossiele%20reclame.pdf)

³ https://www.fleet.be/wp-content/uploads/2020/05/55K1299_001.pdf

⁴ <https://verbiedfossielereclame.nl/vijf-politieke-partijen-willen-een-verbod-op-fossiele-reclame/>

Royaume-Uni : en 2020, le parti Vert de l'Angleterre et du Pays de Galles a adopté une motion appelant à l'interdiction des publicités pour les biens et services à « forte teneur en carbone », cela comprend notamment les SUV et les vols long-courriers¹.

Suisse : le parti Vert suisse jurassien avait déposé en 2020 une motion au Parlement cantonal afin d'intervenir au niveau fédéral pour « encadrer, voire interdire, la publicité pour les SUV [*Sport utility vehicle*] et les gros 4x4 ». Elle a été rejetée en septembre 2020 par 27 voix contre 26 et 4 abstentions².

Source : Sénat, division de la législation comparée.

II. Un article visant à interdire la publicité sur les énergies fossiles

La Convention citoyenne pour le climat (CCC) a proposé d'**interdire les publicités en faveur des produits présentant un impact excessif pour l'environnement, à compter de la généralisation de l'affichage environnemental**, prévu à l'article 1^{er} du présent projet de loi. Dans l'attente de cette généralisation obligatoire, **le Gouvernement propose une interdiction ciblée de la publicité en faveur des énergies fossiles**.

Cet article tend à créer une nouvelle **section 6 au sein du chapitre I^{er} du titre VIII du livre V du code de l'environnement**, intitulée « *Publicité sur les produits et services ayant un impact excessif sur le climat* » et comportant un nouvel article L. 581-25-1.

Ce **nouvel article L. 581-25-1** dispose que la publicité en faveur des énergies fossiles³ est interdite dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, en renvoyant au décret en Conseil d'État le soin de fixer la liste des énergies concernées et en garantissant l'information des consommateurs, en particulier les plus modestes, relative aux prix de ces énergies et en prévoyant que l'interdiction s'applique sans préjudice des

¹<https://www.greenparty.org.uk/news/2020/10/11/green-party-to-end-advertising-for-%E2%80%9Chigh-carbon%E2%80%9D-goods-and-services/>

² <https://oerts-jura.ch/blog/parlement-jurassien/suv>

³ *Exemples sur le secteur des carburants* : Carrefour : « le prix le plus bas » <https://www.youtube.com/watch?v=p9vuixxKLfU> ;

Leclerc : « E.Leclerc vendra du carburant à prix coûtant tous les week-ends des vacances d'été » ; <https://www.lsa-conso.fr/e-leclerc-vendra-du-carburant-a-prix-coutant-tous-les-week-ends-des-vacances-d-ete,323376> ;

« Carburants à prix coûtant chez E.Leclerc »

<https://www.facebook.com/MELeclerc/posts/609442442912325/>.

Exemples sur le secteur du GPL : Butagaz : « Regardez confortablement la météo avec Butagaz »

<https://www.youtube.com/watch?v=leEBKXvFhI>, « Butagaz : alors les jeunes ça chauffe »

<https://www.youtube.com/watch?v=9eMuAb9dPtg>.

Exemples sur le secteur du gaz naturel : Engie : « 1^{er} fournisseur de gaz naturel en France » :

<https://www.youtube.com/watch?v=SpIaOYKGh5o>, « Offre Gaz Energie Garantie 2 ans »

<https://www.youtube.com/watch?v=yVf4hWOB7vU>, Eni : « Arrêtez de payer votre gaz trop cher »

<https://www.youtube.com/watch?v=xzY5ihBayOI>.

obligations légales et réglementaires d'information du consommateur s'appliquant aux fournisseurs et distributeurs de ces énergies.

Un **nouvel article L. 581-35-1 créé par le présent article au sein du code de l'environnement** dispose que le fait de ne pas respecter l'interdiction prévue par la section 6 précitée est puni d'une amende de 30 000 euros pour une personne physique et de 75 000 euros pour une personne morale. En cas de récidive, le montant de ces sanctions peut être doublé.

Une coordination est prévue à l'article L. 581-40 du code de l'environnement pour préciser les **catégories d'agents**, outre les officiers de police judiciaire, qui pourront **procéder à toutes constatations utiles** pour contrôler l'application des dispositions créées par le présent article.

Cette disposition s'appliquerait en **France métropolitaine et en outre-mer**¹. Selon l'étude d'impact, elle pourrait représenter une perte d'environ **20 millions d'euros** pour les médias télévisés. Par ailleurs, dans un contexte d'ouverture à la concurrence du marché de la fourniture de gaz, **cette mesure pourrait réduire la baisse de prix attendue pour le consommateur.**

III. À l'Assemblée nationale, des précisions permettant d'assurer la conformité à la Constitution de l'interdiction prévue au présent article et visant à rehausser les sanctions prévues en cas de non-respect

À l'Assemblée nationale, en commission spéciale et en séance, les députés ont adopté une dizaine d'amendements visant principalement à :

- **assurer la conformité à la Constitution de l'interdiction prévue au présent article**, en visant explicitement d'abord la publicité en faveur de « vente » des énergies fossiles (amendement de la rapporteure en commission spéciale) puis la publicité relative à la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles (amendement de la rapporteure en séance), afin de répondre aux réserves émises par le Conseil d'État ;
- améliorer la rédaction de ces dispositions, en créant une nouvelle **section 8 au sein du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement**, intitulé « *Publicité sur les produits et services ayant un impact excessif sur le climat* » et comportant deux nouveaux articles L. 229-60 et L. 229-61 (amendement de la rapporteure en séance). Cette modification permet également de clarifier le fait que le présent article 4 s'appliquera **à l'ensemble des publicités, quel que soit le support considéré** et non pas seulement aux publicités affichées sur des supports extérieurs ;

¹ L'article 108 de la loi du 30 septembre 1986 précitée rend cette dernière applicable en outre-mer.

- **rehausser les peines encourues en cas de non-respect de l'interdiction** posée par le présent article, d'abord en laissant la possibilité pour l'autorité administrative de porter l'amende à la moitié des dépenses totales de publicité réalisée pour l'opération interdite (amendement en commission spéciale) puis en prévoyant la possibilité de porter l'amende à la totalité des dépenses consacrées à l'opération illégale (amendement de la rapporteure en séance).

IV. Un dispositif aux conséquences sociales partiellement maîtrisées et à l'ambition environnementale relative, que la commission a souhaité retravailler

Considérant que la protection de l'environnement, objectif de valeur constitutionnelle, peut justifier des atteintes proportionnées à la liberté d'entreprendre, **la commission a validé cette disposition.**

Elle a toutefois apporté, à l'initiative de la rapporteure et du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques **plusieurs précisions en adoptant :**

- les amendements identiques COM-1872 du rapporteur pour avis et COM-54 de la rapporteure qui visent à **améliorer l'application de l'interdiction de la publicité en faveur de la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles en garantissant, dans un objectif de justice sociale, la capacité pour le consommateur d'accéder à des informations fiables sur les prix des énergies** considérées, compte tenu du fait qu'il s'agit d'une consommation « captive », en l'absence d'alternative ;
- l'amendement COM-1870 du rapporteur pour avis qui prévoit **l'exclusion des biocarburants** dont le contenu biogénique est égal à 50 % au moins du champ de l'interdiction, compte tenu du potentiel de ces carburants comme énergie de transition ;
- l'amendement COM-1650 rect. qui vise à **ne pas stigmatiser les personnes ayant un revenu modeste** dans la rédaction de la loi, tout en considérant que l'obligation d'information sur les prix des énergies visées doit s'adresser à l'ensemble de la population.

Au-delà de ces modifications visant à sécuriser le dispositif tel que soumis à l'examen du Sénat, la commission a adopté **trois amendements visant à rehausser l'ambition environnementale du texte** sur ce volet de la régulation de la publicité :

- l'amendement COM-56 de la rapporteure prévoit d'interdire, à compter du **1^{er} janvier 2028**, la publicité en faveur de la **vente ou faisant la promotion de l'achat des voitures particulières neuves mentionnées au 1 bis de l'article 73 de la loi**

d'orientation des mobilités tel qu'il résulte du présent de projet de loi, qui émettent plus de **123 grammes de dioxyde de carbone** par kilomètre selon la norme WLTP, au sens du règlement (UE) 2017/1151 de la Commission du 1^{er} juin 2017 complétant le règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules, modifiant la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 692/2008 de la Commission et le règlement (UE) n° 1230/2012 de la Commission et abrogeant le règlement (CE) n° 692/2008, c'est-à-dire plus de 95 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre selon la norme NEDC, au sens du même règlement. L'objectif de cette mesure est de **préparer le consommateur à la fin de la mise sur le marché de ces véhicules en amont**. Le terme de vente retenu dans le présent amendement est moins large que celui de commercialisation, retenu à l'article 4 du présent projet de loi et qui inclut l'ensemble des techniques commerciales de vente, mais aussi de promotion et de location. Il convient également de noter que cette interdiction ne s'appliquera pas au marché secondaire des **occasions** ;

- l'amendement COM-60 de la rapporteure vise à intégrer les dispositions de l'article 4 *bis* C et de l'article 5 *bis* A au sein de l'article 4, pour la clarté des débats parlementaires, compte tenu du fait qu'elles s'insèrent au sein de la même nouvelle section créée par le présent projet de loi. Outre des modifications rédactionnelles et de précision, cet amendement **supprime la disposition selon laquelle l'affichage environnemental se substituera à l'étiquette énergie obligatoire et à l'étiquette obligatoire** concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves, pour assurer la conformité du dispositif prévu avec le droit de l'Union européenne. Il prévoit également un **dispositif de sanction en cas de manquement à l'obligation de déclaration prévue par le nouvel article L. 229-65 du code de l'environnement** (30 000 euros maximum en cas de non-déclaration des entreprises concernées auprès des autorités d'autorégulation du secteur). Il prévoit enfin que les **modalités de publication de la liste des entreprises concernées par l'obligation de déclaration** auprès des autorités d'autorégulation mises en place dans le secteur de la publicité seront fixées par la voie réglementaire. **Cet amendement ne reprend pas la demande de rapport du Gouvernement au Parlement prévu au II de**

l'article 5 bis A, compte tenu du fait que le Conseil supérieur de l'audiovisuel présentera déjà chaque année un bilan des codes de bonne conduite créés par l'article 5 du présent projet de loi devant les commissions parlementaires compétentes ;

- l'amendement COM-1591 prévoit que l'obligation d'assortir toute publicité diffusée dans la presse écrite, par voie télévisée, ou sous forme d'affiches et d'enseignes, en faveur de la commercialisation d'un bien, à l'exception des biens alimentaires, médicaux et culturels, d'un **message précisant que la consommation excessive nuit à la préservation de l'environnement**.

La commission a adopté l'article 4 ainsi modifié.

Article 4 bis AA (nouveau)

Sanctions des publicités encourageant à la mise au rebut de produits

Cet article, introduit par un amendement COM-1407 rect., crée un régime de sanctions associé à l'article L. 541-15-9 du code de l'environnement, interdisant notamment les publicités incitant à dégrader des produits en état normal de fonctionnement.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, toute publicité ou action de communication commerciale visant à promouvoir la mise au rebut de produits doit contenir une **information incitant à la réutilisation ou au recyclage**. Est également **interdite toute publicité ou action de communication commerciale** incitant à dégrader des produits en état normal de fonctionnement et à empêcher leur réemploi ou réutilisation (article L. 541-15-9 du code de l'environnement créé par l'article 50 de la loi AGE¹). **Aucune sanction n'a été prévue** pour accompagner cet encadrement de la publicité.

C'est le sens de l'amendement COM-1407 rect. adopté par la commission. Il insère à l'article L. 541-15-9 du code de l'environnement un **dispositif d'amende administrative**, similaire à celui prévu en cas de destruction d'invendus neufs non alimentaires (L. 541-15-8) et en cas de mise à disposition de sacs en plastique légers (L. 541-15-10) (amende administrative de 3000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale).

L'amendement modifie par ailleurs le second alinéa du II de l'article 29 de la loi AGE¹, afin de **permettre aux agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes** de rechercher et de constater les infractions ou les manquements à ces dispositions.

L'amendement prévoit enfin une entrée en vigueur du dispositif le 1^{er} janvier 2022.

La commission a adopté l'article 4 bis AA ainsi rédigé.

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

Article 4 bis A

Éco-blanchiment assimilé à une pratique commerciale trompeuse

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, vise à assimiler l'éco-blanchiment à une pratique commerciale trompeuse.

La commission a adopté deux amendements identiques de la rapporteure et de la rapporteur pour avis afin de clarifier et de renforcer le dispositif, de manière à prévoir que les engagements de l'annonceur, notamment en matière environnementale, soient plus directement visés, sans qu'il soit fait référence à l'impact environnemental spécifique d'un bien ou d'un service.

I. Des pratiques commerciales trompeuses définies par le code de la consommation

L'article L. 121-1 du code de la consommation interdit les **pratiques commerciales déloyales**. Constituent, en particulier, des pratiques commerciales déloyales les pratiques commerciales trompeuses définies aux articles L. 121-2 à L. 121-4 de ce code, dont les dispositions sont applicables aux pratiques des professionnels et des non-professionnels (L. 121-5). Il convient de noter à ce stade que ces dispositions ne concernent pas uniquement la publicité¹.

La sous-section 1 « Pratiques commerciales déloyales » du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de la consommation distingue deux sortes de pratiques commerciales trompeuses : les actions trompeuses (L. 121-2) et les omissions trompeuses (L. 121-3).

L'article L. 121-2 dispose **qu'une pratique commerciale est trompeuse** lorsqu'elle crée une confusion avec un autre bien ou service, une marque, un nom commercial ou un autre signe distinctif d'un concurrent (1^o), lorsque la personne pour le compte de laquelle elle est mise en œuvre n'est pas clairement identifiable (3^o) ou lorsqu'elle repose sur des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur (2^o) et portant sur l'un ou plusieurs des éléments suivants :

- l'existence, la disponibilité ou la nature du bien ou du service ;
- les caractéristiques essentielles du bien ou du service, à savoir : ses qualités substantielles, sa composition, ses accessoires, son origine,

¹ La directive européenne n° 2005-29 du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs donne la définition suivante aux pratiques commerciales : « toute action, omission, conduite, démarche ou communication commerciale, y compris la publicité et le marketing, de la part d'un professionnel, en relation directe avec la promotion, la vente ou la fourniture d'un produit au consommateur ».

sa quantité, son mode et sa date de fabrication, les conditions de son utilisation et son aptitude à l'usage, ses propriétés et les résultats attendus de son utilisation, ainsi que les résultats et les principales caractéristiques des tests et contrôles effectués sur le bien ou le service ;

- le prix ou le mode de calcul du prix, le caractère promotionnel du prix et les conditions de vente, de paiement et de livraison du bien ou du service ;

- le service après-vente, la nécessité d'un service, d'une pièce détachée, d'un remplacement ou d'une réparation ;

- la portée des engagements de l'annonceur, la nature, le procédé ou le motif de la vente ou de la prestation de services ;

- l'identité, les qualités, les aptitudes et les droits du professionnel ;

- le traitement des réclamations et les droits du consommateur.

II. Un article visant à assimiler l'éco-blanchiment à une pratique commerciale trompeuse

Introduit à l'Assemblée nationale en séance publique par un amendement de la rapporteure Mme Aurore Bergé, l'article 4 bis A vise à **mieux lutter contre l'éco-blanchiment, en l'assimilant à une pratique commerciale trompeuse.**

Pour ce faire, il modifie le b du 2° de l'article L. 121-2 du code de la consommation, de manière à ce qu'il soit précisé que la mention de l'impact environnemental d'un bien ou d'un service, lorsqu'elle repose sur des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur, constitue une pratique commerciale trompeuse.

Il modifie également le e du 2° du même article, afin qu'il soit précisé que la mention de la portée des engagements de l'annonceur, notamment en matière d'impact environnemental du bien ou du service, lorsqu'elle repose sur des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur, constitue une pratique commerciale trompeuse.

III. Un apport clarifié et renforcé afin de mieux protéger le consommateur ainsi que les producteurs les plus vertueux

Cet article constitue un **apport opportun de l'Assemblée nationale.** L'encadrement de l'éco-blanchiment, indispensable, doit **protéger le consommateur de pratiques trompeuses ainsi que les producteurs les plus vertueux.** Par ailleurs, il **consacre des jurisprudences, certes peu**

nombreuses¹, appréhendant l'éco-blanchiment sous l'angle des pratiques commerciales trompeuses.

La commission a adopté un **amendement COM-1 de la rapporteure et COM-1588 de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques, visant à élargir la rédaction proposée**, en prévoyant de viser les engagements de l'annonceur, notamment en matière environnementale, sans qu'il soit fait référence à l'impact environnemental spécifique d'un bien ou d'un service.

Ainsi rédigé, l'article permettrait donc, sur le fondement du régime de pratiques commerciales trompeuses, de **sanctionner les entreprises pour des promesses faites au consommateur qu'elles n'ont aucune chance ou volonté d'honorer, dans le champ environnemental** (p.ex. engagements non respectés à compenser les émissions de gaz à effet de serre de leurs activités).

La commission a adopté l'article 4 bis A ainsi modifié.

¹ Voir notamment *Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 6 octobre 2009, 08-87.757, Inédit.*

Article 4 bis B

**Sanctions renforcées en cas de pratique commerciale trompeuse
en matière d'éco-blanchiment**

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, vise à instaurer des sanctions renforcées en cas de pratique commerciale trompeuse en matière d'éco-blanchiment.

La commission a adopté deux amendements rédactionnels identiques, visant à mieux articuler l'article 4 bis B avec le droit existant et avec l'article 4 bis A du présent projet de loi.

I. Des pratiques commerciales trompeuses lourdement sanctionnées

Les pratiques commerciales trompeuses sont définies aux articles L. 121-2 à L. 121-4 du code de la consommation.

Ce code distingue deux sortes de pratiques commerciales trompeuses : les **actions trompeuses (L. 121-2)** et les **omissions trompeuses (L. 121-3)**. Sur ces fondements, l'article L. 121-4 établit une liste de vingt-trois pratiques commerciales déloyales trompeuses¹.

L'article L. 132-2 du code de la consommation sanctionne les pratiques commerciales trompeuses mentionnées à ces articles d'un emprisonnement de **deux ans et d'une amende de 300 000 euros**. Il dispose en outre que 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.

Cet article ne prévoit **aucune disposition spécifique afin de sanctionner certaines pratiques commerciales spécifiques**.

¹ *Vingt-deux de ces pratiques résultent de la transposition de la liste noire de pratiques réputées trompeuses en toutes circonstances figurant en annexe de la directive du 11 mai 2005. La vingt-troisième est issue de la loi AGECE : est ainsi considéré comme une pratique commerciale trompeuse le fait de donner l'impression, par des opérations de promotion coordonnées à l'échelle nationale, que le consommateur bénéficie d'une réduction de prix comparable à celle des soldes.*

II. L'instauration de sanctions renforcées en cas de pratique commerciale trompeuse en matière d'éco-blanchiment

Introduit à l'Assemblée nationale en séance publique par un amendement de la rapporteure Mme Aurore Bergé, modifié par un sous-amendement, l'article 4 *bis* B prévoit une **majoration de la sanction en cas de pratique commerciale trompeuse en matière d'éco-blanchiment**, en complétant d'un alinéa l'article L. 132-2 du code de la consommation.

Le montant de l'amende pourrait **ainsi être porté, de manière proportionnée aux avantages tirés du délit, à 80 %** des dépenses engagées pour la réalisation de la publicité ou de la pratique constituant ce délit. La sanction prononcée pourrait en outre **faire l'objet d'un affichage ou d'une diffusion** soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique. La sanction ferait également l'objet d'une **diffusion sur le site internet** de la personne morale condamnée, pendant une durée de trente jours.

III. Un article pour partie satisfait et nécessitant d'être mieux articulé avec l'article 4 *bis* A

L'article L. 132-4 du code de la consommation prévoit 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 peut, de plus, ordonner la diffusion, aux frais de la personne condamnée, d'une ou de plusieurs annonces rectificatives.

Cette peine complémentaire s'applique à toutes les condamnations pour pratique commerciale trompeuse, y compris lorsqu'il s'agit d'allégations environnementales trompeuses. **Une partie de l'article 4 *bis* B adopté à l'Assemblée nationale est donc déjà satisfaite.**

De surcroît, l'article L. 121-2 du code de la consommation, modifié par l'article 4 *bis* A du présent projet de loi, fait expressément référence aux pratiques commerciales trompeuses portant sur l'impact environnemental d'un bien ou d'un service. Il convient donc de **mieux articuler la rédaction proposée avec cet article.**

La commission a donc adopté deux **amendements rédactionnels identiques COM-3 de la rapporteure et COM-1589 de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques**, visant à mieux articuler l'article 4 *bis* B avec le droit existant et avec l'article 4 *bis* A du présent projet de loi.

La commission a adopté l'article 4 *bis* B ainsi modifié.

Article 4 bis C

Interdiction des publicités affirmant à tort qu'un produit ou un service est neutre en carbone ou dépourvu de conséquences négatives sur le climat - Visibilité de l'affichage environnemental dans les publicités

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, vise, d'une part, à interdire les publicités affirmant à tort qu'un produit ou un service est neutre en carbone ou dépourvu de conséquences négatives sur le climat et, d'autre part, à garantir la visibilité et la compréhension par le consommateur de l'affichage environnemental dans les publicités sur certains types de produits.

La commission juge opportun d'encadrer l'utilisation de la notion de « neutralité carbone », n'ayant aucune légitimité scientifique à une autre échelle que nationale ou supranationale et pouvant par ailleurs induire le consommateur en erreur, comme l'a récemment rappelé un rapport de l'Ademe. La commission a donc adopté deux amendements identiques visant à interdire plus directement l'utilisation de la mention « neutre en carbone ». La rédaction proposée étend par ailleurs cette interdiction aux mentions figurant sur les produits et les emballages, en plus des publicités.

I. Neutralité carbone et régulation de la publicité sur les produits ayant un impact excessif sur le climat

1° La neutralité carbone : un concept inadéquat à l'échelle infranationale

Selon l'Agence de la transition écologique (Ademe), la **neutralité carbone** se définit par le fait de **séquestrer autant de carbone que l'on en émet**, de manière à stabiliser son niveau de concentration dans l'atmosphère et ainsi limiter l'augmentation de la température globale de la planète. L'atteinte de la neutralité carbone implique donc, d'une part, de réduire drastiquement les émissions, qu'elles soient d'origine fossile ou issues de matière vivante, et, d'autre part, d'augmenter les puits permettant la séquestration du carbone.

Pour contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C, et de manière préférentielle, à 1,5 °C, l'Accord de Paris de 2015 (COP 21), sans l'évoquer explicitement, fixe à son article 4 un **objectif de neutralité carbone**, visant à atteindre un « *équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle* ».

En application de l'Accord de Paris, de nombreux États parties se sont ainsi **fixé un objectif de neutralité carbone**, à échéance de 2050 pour la plupart des pays développés (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Union européenne, France...).

Si le recours à la notion de neutralité carbone est donc pertinent lorsqu'elle est utilisée par les États parties de la COP, son application directe à **une autre échelle** (territoire infranational, entreprises, associations, collectivités, produit ou service) peut **engendrer des biais méthodologiques ou éthiques**, comme l'a rappelé un récent avis de l'Ademe¹ :

- d'un point de vue **méthodologique**, la part prépondérante des émissions d'une organisation étant souvent issue d'émissions indirectes qui interviennent en dehors de l'organisation ou du territoire, il est impossible de cumuler les démarches des différents acteurs sans risque de double compte ;

- d'un point de vue **éthique**, l'Ademe relève que la réduction de l'échelle de comptabilité des émissions risque de creuser les inégalités au regard des possibilités d'équilibre des émissions et des séquestrations de chacun. En cherchant à afficher leur neutralité carbone individuelle, les acteurs peuvent également être tentés de **se tourner vers des projets de compensation** au lieu de réduire directement leurs émissions.

Des doutes sont pourtant émis quant à l'efficacité des mécanismes de compensation², y compris dans ses formes les plus institutionnalisées, comme le mécanisme de développement propre (MDP), issu du protocole de Kyoto : une étude de 2016 du Oeko-Institut, un institut allemand de recherche sur l'environnement, estime que sur 5 655 projets étudiés, relevant du MDP, 85 % d'entre eux avaient une « faible probabilité » d'assurer les réductions d'émissions promises et l'additionnalité du projet. À côté de cette compensation réglementée, s'insérant dans le cadre onusien posé par le protocole de Kyoto, on assiste à un **recours croissant par les acteurs privés** aux compensations carbone volontaires. En 2019, selon un rapport EcoAct, **40 % des entreprises du CAC 40 compensent une partie de leurs émissions contre 27,5 % en 2018**³. Cet engouement pour la compensation carbone reflète l'utilisation de plus en plus courante par les acteurs privés de la notion de « neutralité carbone » : selon les chiffres d'EcoAct, en 2020,

¹ Ademe, La neutralité carbone, mars 2021.

² La compensation carbone correspond à l'ensemble des mesures techniques ou financières permettant de contrebalancer, en partie ou en totalité, les émissions de gaz à effet de serre qui n'ont pu être évitées. Pour être efficace, une compensation carbone doit remplir quatre critères cumulatifs : la mesurabilité (les émissions évitées doivent être comptabilisées sur la base d'une méthodologie certifiée), la vérifiabilité, la permanence (les émissions doivent être évitées pendant un certain nombre d'années) et l'additionnalité (les émissions n'auraient pas été réduites en l'absence du projet).

³ Ecoact, Performance en matière de reporting climat : où en sont les entreprises du CAC 40 ?, 2019.

43 % des entreprises du CAC 40 sont engagées vers l'objectif de neutralité carbone. L'évolution est rapide : elles n'étaient que 22,5 % en 2019¹.

2. La nécessité d'une régulation de la publicité sur les produits ayant des impacts négatifs sur l'environnement

L'article 228 de la loi Grenelle II (2010) avait prévu un dispositif assurant la visibilité de l'étiquetage énergétique communautaire pour les produits qui y étaient soumis.

L'article L. 121-15-4 du code de la consommation prévoyait ainsi que « lorsque des publicités, quel que soit leur support, présentent des produits soumis à l'étiquetage énergétique communautaire en indiquant leur prix de vente, elles comportent la mention de la classe énergétique de ces produits de façon aussi visible, lisible et intelligible que l'indication de leur prix de vente ». Cette disposition a été **abrogée** par l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation.

II. Un article interdisant, d'une part, les publicités affirmant à tort qu'un produit ou un service est neutre en carbone ou dépourvu de conséquences négatives sur le climat et visant, d'autre part, à garantir la visibilité et la compréhension par le consommateur de l'affichage environnemental dans les publicités sur certains types de produits

1. Un dispositif relatif à l'utilisation du concept de neutralité carbone dans la publicité

Introduit à l'Assemblée nationale en séance publique, l'article 4 bis C complète le chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement d'une section 8 relative à la publicité sur les produits et services ayant un impact excessif sur le climat.

Il crée, au sein de cette nouvelle section, un article L. 229-62 qui **interdit, dans une publicité, le fait d'affirmer à tort qu'un produit ou un service est neutre en carbone ou dépourvu de conséquences négatives sur le climat** ou toute autre formulation ayant une finalité et une signification similaires.

2. Un dispositif visant à garantir la visibilité et la compréhension par le consommateur de l'affichage environnemental dans les publicités sur certains types de produits

Par ailleurs, par l'adoption en séance publique d'un amendement de la rapporteure, l'article 4 bis C complète la section 8 du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement, telle qu'elle résulte de l'article 4 du projet de loi, par un article L. 229-63.

¹ Les Échos, *Accord de Paris : cinq ans après, la longue marche des entreprises vers la neutralité carbone*, 14 décembre 2020.

Le **I** du nouvel article L. 229-63 prévoit que l'affichage environnemental doit être visible et facilement compréhensible dans les publicités sur trois types de produits :

- les **biens et services faisant l'objet d'un affichage environnemental obligatoire** au titre de l'article 15 de la loi AGECE¹, tel qu'il résulte de la rédaction proposée par l'article 1^{er} du présent projet de loi ;

- les **produits concernés par une étiquette énergie communautaire obligatoire** au titre de l'article 15 de la directive 2009/125/CE² ;

- les **véhicules concernés par une étiquette communautaire obligatoire** au titre de l'article 3 de la directive 1999/94/CE³.

L'alinéa 7 prévoit que **l'affichage environnemental se substituera aux étiquettes précitées** (énergie et véhicules) dès lors qu'il aura été rendu obligatoire.

Le **II** du nouvel article L. 229-63 **exclut du champ d'application du dispositif les publicités diffusées par les services de radio**, compte tenu de la difficulté de transmettre l'ensemble des informations requises par voie orale.

Le **III** de ce même nouvel article prévoit l'intervention d'un **décret en Conseil d'État** pour déterminer les conditions d'application de ces mesures, notamment les **mentions et messages** existants pouvant être mis à la disposition du consommateur sur un support distinct, aisément accessible et clairement indiqué dans la communication commerciale.

L'alinéa 10 de l'article tend à insérer un nouvel article L. 229-64 au sein du code de l'environnement pour prévoir une **sanction** en cas de manquement à l'obligation d'indiquer de façon visible et facilement compréhensible les éléments précités, d'un montant de 50 000 euros par diffusion ou affichage et 100 000 euros en cas de récidive.

Enfin, le **II** de l'article 4 *bis* C prévoit une **entrée en vigueur** des articles L. 229-62 et L. 229-63 tels qu'ils résultent de la présente loi, dans un **délaï d'un an** après la publication de celle-ci.

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

² Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie.

³ Directive 1999/94/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves.

III. Un encadrement de la notion de « neutralité carbone » renforcé, afin de tenir compte des préconisations de l'Ademe

La commission juge opportun d'encadrer l'utilisation de la notion de « **neutralité carbone** », qui n'a aucune légitimité scientifique à une autre échelle que nationale ou supranationale et pouvant par ailleurs induire le consommateur en erreur.

Elle a donc adopté trois amendements identiques COM-4 de la rapporteure, COM-1590 de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques et COM-1651 rect., visant à inscrire la disposition prévue par l'article 4 *bis* C, au sein d'une nouvelle section « Allégations environnementales », en lieu et place de la section 8 « Publicité sur les produits et services ayant un impact excessif sur le climat ». Afin de pleinement tenir compte des préconisations de l'Ademe, auxquelles la commission souscrit entièrement, l'amendement adopté vise à **interdire plus directement l'utilisation de la mention « neutre en carbone » par les acteurs économiques**. La rédaction proposée étend par ailleurs cette interdiction aux **mentions figurant sur les produits et les emballages**, en plus des publicités. Cette disposition **n'empêcherait toutefois pas les entreprises de communiquer sur leurs recours à des mécanismes de compensations carbone** et donc de valoriser les efforts faits en la matière.

Enfin, ces amendements de réécriture de l'article 4 *bis* C suppriment les éléments de l'article 4 *bis* C déplacés par voie d'amendement à l'article 4.

La commission a adopté l'article 4 *bis* C ainsi modifié.

Article 4 bis D (nouveau)

Interdiction d'affirmer qu'une livraison d'un produit est gratuite dans une publicité ou dans le cadre d'une pratique commerciale

Cet article, introduit par plusieurs amendements identiques, tend à interdire la mention de « livraison gratuite », ainsi que toute publicité mettant en avant la gratuité de la livraison d'un produit.

Alors que le e-commerce connaît un essor sans précédent, les sites de vente en ligne mettent fréquemment en avant la « **gratuité des frais de port** ». Cette **pratique est problématique** dans la mesure où elle induit une **dévalorisation de l'acte de livraison**. Par ailleurs, cette pratique est de nature à favoriser des comportements peu vertueux, la gratuité ayant un effet inflationniste sur la demande de biens en ligne et, en conséquence, sur la demande de livraisons.

La commission a donc adopté un amendement COM-1941 tendant à **interdire la mention de « livraison gratuite »**, ainsi que toute publicité mettant en avant la gratuité de la livraison d'un produit.

Pour ce faire, l'article crée un **nouvel article L. 229-64-1** au sein de la section 9 du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement telle qu'elle résulte de l'article 4 *bis* C.

Cet article doit permettre de **mettre fin à l'affichage de la mention « livraison gratuite »** sur les sites de vente en ligne, pour y substituer par exemple l'expression de livraison « offerte ». Ce changement sémantique présenterait le mérite **de ne pas laisser sous-entendre au consommateur que les livraisons n'ont aucun coût**. L'interdiction de la publicité portant sur la gratuité des frais de port permet également de maîtriser l'effet inflationniste que peut avoir cet argument de vente.

Cet amendement reprend la **proposition n° 35 de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux**.

La commission a adopté l'article 4 bis D ainsi rédigé.

Article 4 bis (non modifié)

Sanction du manquement à l'obligation d'accompagner toute publicité en faveur de véhicules terrestres d'un message promotionnel encourageant l'usage des mobilités actives ou partagées ou des transports en commun

Cet article, introduit en commission spéciale à l'Assemblée nationale par un amendement parlementaire, vise à compléter, par un dispositif de sanction, une disposition prévue par la loi d'orientation des mobilités (LOM) visant à imposer à toute publicité en faveur de véhicules terrestres à moteur l'obligation d'être accompagnée d'un message promotionnel encourageant l'usage des mobilités actives ou partagées ou des transports en commun.

La commission a validé ce complément utile pour garantir l'effectivité du dispositif prévu dans la LOM, tout en rappelant que le décret permettant son application doit être pris rapidement.

I. Une obligation récente d'accompagner toute publicité en faveur de véhicules terrestres à moteur d'un message promotionnel encourageant l'usage des mobilités actives ou partagées ou des transports en commun

Lors de l'examen de la loi **d'orientation des mobilités (LOM)**, en commission en première lecture à l'Assemblée nationale, les députés ont créé un nouvel **article L. 328-1 du code de la route**¹, dans un nouveau chapitre dédié aux messages promotionnels, qui prévoit que toute publicité en faveur de véhicules terrestres à moteur doit être accompagnée d'un message promotionnel encourageant l'usage des mobilités actives (vélo, trottinette, électriques ou non) ou partagées (covoiturage, *etc.*) ou des transports en commun.

Cette mesure s'inspire de la **régulation des messages publicitaires** en faveur de boissons avec ajouts de sucres, de sel ou d'édulcorants de synthèse ou de produits alimentaires manufacturés² et des **prescriptions** imposées aux entreprises qui vendent de l'énergie ou des services énergétiques³.

Un décret doit définir les conditions d'application de cet article, c'est-à-dire le **message diffusé** et ses **modalités de diffusion**.

Toutefois, comme l'a relevé la commission dans le cadre du bilan annuel d'application des lois, **ce décret n'a pas été pris à ce jour, empêchant la mesure de s'appliquer**.

¹ Article 75 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

² Article L. 2133-1 du code de la santé publique.

³ Article L. 224-1 du code de l'environnement, le 3° du II.

II. À l'Assemblée nationale, l'introduction d'un dispositif de sanction pour compléter le dispositif issu de la LOM

Lors de l'examen du texte en commission spéciale, les députés ont adopté un amendement qui complète le chapitre 8 « Messages promotionnels » du titre 2 du livre 3 du code de la route par un nouvel article L. 328-2 prévoyant la possibilité pour l'autorité administrative de sanctionner le manquement à l'obligation prévue à l'article L. 328-1 du même code par une amende d'un montant de 50 000 euros par diffusion, pouvant être porté à 100 000 euros en cas de récidive.

III. Un article opportun pour assurer l'effectivité de la mesure prévue par l'article 75 de la LOM, mais qui doit encore faire l'objet d'un décret pour permettre son application

La commission est **favorable** au renforcement de l'effectivité du dispositif introduit par l'article 75 de la LOM dans le code de la route.

Suivant sa rapporteure, elle attire de nouveau l'attention du Gouvernement et des services d'administration centrale sur la **nécessité de prendre le décret** prévu au dernier alinéa de l'article L. 328-1 du code de la route, **faute de quoi cette mesure intéressante ne trouvera jamais à s'appliquer.**

La commission a adopté l'article 4 *bis* sans modification.

Article 5

Codes de bonne conduite dans le secteur de la publicité

Cet article vise à la réduction de la publicité en faveur des biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement, en prévoyant l'élaboration de codes de bonne conduite par les annonceurs et médias audiovisuels, sous l'égide du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

La commission a, en lien étroit avec la commission de la culture, adopté plusieurs amendements visant à garantir l'effectivité du dispositif proposé, en prévoyant son application tant aux médias audiovisuels que numériques et en supprimant des dispositions peu précises ou dont l'opportunité n'est pas avérée. Elle a aussi cherché à en rehausser l'ambition environnementale, en prévoyant l'élaboration d'un code de bonne conduite spécifique à l'audiovisuel public, qui devra organiser, d'ici le 1^{er} janvier 2023 au plus tard, la suppression des communications commerciales relatives à des biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement dès lors que des biens ou services ayant un effet moindre sur l'environnement sont disponibles.

I. L'autorégulation dans le secteur de la publicité

La régulation de la publicité repose, en France et en Europe, à titre principal sur une **logique d'autorégulation** faisant intervenir les **associations représentatives du secteur** et une **autorité publique de contrôle** : respectivement, en France, l'autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

À l'échelle européenne, il n'existe **pas d'organe de régulation de la publicité à ce jour ni de texte spécifique** sur le sujet même si l'article 9 de la directive dite « SMAD » du 14 novembre 2018 dispose que les États membres veillent à ce que les communications commerciales audiovisuelles fournies par les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence « *n'encouragent pas des comportements gravement préjudiciables à la protection de l'environnement* ».

D'ailleurs, une dizaine de pays européens se sont dotés de codes de bonne conduite sur l'environnement dans la publicité. Dans cette logique d'autorégulation, l'ARPP et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie publient régulièrement un **bilan du respect des règles déontologiques** élaborées dans la recommandation relative au développement durable de l'ARPP¹.

¹ Le dernier bilan en date a été publié en septembre 2020 et fait état d'un taux de non-conformité des publicités environnementales aux règles déontologiques de près de 12 %, soit le ratio le plus élevé depuis 2011 et quasiment le double de celui constaté lors du précédent bilan (6,4 %).

En outre, le **Conseil supérieur de l'audiovisuel**, qui a pour mission de réguler le secteur audiovisuel (radio, télévision, services de médias audiovisuels à la demande) est chargé d'exercer un contrôle sur l'objet, le contenu et les modalités de programmation des émissions publicitaires diffusées par les services de communication audiovisuelle, aux termes de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication¹. Aux termes de l'**article 3-1** de cette loi, le CSA doit également veiller à ce que le développement du secteur de la communication audiovisuelle s'accompagne d'un **niveau élevé de protection de l'environnement** et de la santé de la population. Le CSA est également chargé de transmettre chaque année au Parlement un rapport évaluant les actions menées par les services de communications audiovisuelles afin de respecter les objectifs de santé publique et de lutte contre les comportements à risque.

Les missions du CSA seront reprises par la **future Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)**, dont la création est prévue par le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique.

En 2018, les missions du CSA ont été complétées : l'**article 28 ter** de la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »), compte tenu de l'évolution des réalités du marché a également prévu l'obligation pour les États membres de l'UE d'encourager l'utilisation de la **co-régulation et la promotion de l'autorégulation** au moyen de **codes de bonne conduite** visant à réduire efficacement l'exposition des enfants aux communications commerciales audiovisuelles relatives à des denrées alimentaires et des boissons contenant des nutriments ou des substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique, notamment les matières grasses, les acides gras trans, le sel ou sodium, les sucres, dont la présence en quantités excessives dans le régime alimentaire global n'est pas recommandée. Transposant cette exigence, l'**ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020** a modifié l'article 14 de la loi de 1986 précitée pour confier la mission au CSA de promouvoir la conclusion de tels codes de bonne conduite.

Récemment, dans un rapport de juin 2020 « **Publicité et transition écologique** », remis à la ministre de la transition écologique, Géraud Guibert et Thierry Libaert recommandaient de faire **élaborer par les parties prenantes une charte climatique** pour la publicité audiovisuelle, afin de concilier la liberté de communication avec l'accompagnement des consommateurs vers la transition bas carbone.

¹ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

II. Un article visant à confier au Conseil supérieur de l'audiovisuel la promotion de la conclusion de codes de bonne conduite avec les parties prenantes pour réduire de manière significative les publicités sur des biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement

Cet article s'inscrit en cohérence avec les **propositions de la Convention citoyenne pour le climat (CCC)** visant à faire de la publicité un levier pour accompagner l'évolution des comportements des consommateurs.

En l'espèce, le présent article modifie **l'article 14 de la loi de 1986** précitée pour prévoir que le CSA promeut des **codes de bonne conduite** ayant pour objet de **réduire de manière significative les communications commerciales sur les biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement**, en prenant appui sur le dispositif d'affichage environnemental prévu par la loi AGEC pour mesurer l'impact des biens et services considérés.

En parallèle de l'examen de ces dispositions à l'Assemblée nationale, il convient de rappeler que le Gouvernement a confié une **mission** en février 2021, en parallèle de l'examen du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, à **Arnaud Leroy**, président-directeur général de l'Ademe, et **Agathe Bousquet**, présidente de Publicis Groupe en France, afin de favoriser la formalisation de ces engagements. Les secteurs de l'agroalimentaire, de l'automobile, de l'affichage extérieur, de l'audiovisuel et de la presse magazine ont pris une série d'engagements dont la concrétisation devra être contrôlée et évaluée¹. Il serait nécessaire de **prévoir une présentation complète des engagements** de l'ensemble des secteurs, afin d'évaluer l'opportunité de maintenir la logique d'autorégulation en l'état ou d'avancer sur le chemin d'une régulation plus stricte de certaines publicités.

III. À l'Assemblée nationale, des précisions introduites relatives à l'évaluation et au contrôle de l'élaboration des codes de bonne conduite

Les députés ont fortement modifié cet article en commission spéciale et en séance, outre l'apport de précisions rédactionnelles sur le champ des biens et services concernés :

- un amendement de la rapporteure, adopté en commission spéciale, a prévu **l'obligation pour les autorités d'autorégulation mises en place dans le secteur de la publicité d'adresser chaque année au Parlement un rapport** faisant état des dispositifs d'autorégulation existants et présentant le bilan de leur action ;

- un amendement de la rapporteure, adopté en séance, a introduit la précision selon laquelle les codes de bonne conduite prévus à l'article 5 sont

¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/point-detape-premiers-engagements-climat-des-secteurs-des-medias-et-publicite>.

rendus publics et comportent des objectifs et indicateurs permettant un suivi annuel de leur mise en œuvre. Un sous-amendement du Gouvernement adopté par les députés en séance publique a également prévu que ces codes de bonne conduite devront **au moins couvrir les produits et biens soumis à affichage environnemental ou à une étiquette énergie** ;

- un amendement de la rapporteure, adopté en séance, a prévu la mise en place, sous l'égide du Conseil supérieur de l'audiovisuel, de codes de bonne conduite visant à réduire efficacement **l'exposition des enfants**, lors de la consultation de services de plateforme de partage de vidéos, à des vidéos créées par des influenceurs en partenariat avec un annonceur et principalement tournées vers la promotion de biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement ;

- enfin, un amendement de la rapporteure, adopté en séance, a prévu que le bilan des codes de bonne conduite devait être réalisé par le CSA avec le **concours de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie** (Ademe) et que le bilan de ces codes devrait être **présenté chaque année par le président du CSA à l'Assemblée nationale et au Sénat** dans le cadre d'une audition conjointe de la commission chargée des affaires culturelles et de la commission compétente en matière de développement durable.

IV. Le maintien de la logique d'autorégulation, des modifications rédactionnelles visant à inclure explicitement les plateformes numériques dans le champ des codes de bonne conduite et un rehaussement de l'ambition environnemental de la régulation de la publicité pour l'audiovisuel public

Compte tenu de l'enjeu aigu du financement de nos médias, évoqué précédemment, la commission a souhaité **maintenir la logique d'autorégulation** qui prévaut dans ce secteur et **consolider les dispositions soumises au Sénat**, tout en rehaussant l'ambition environnementale de cet article. Ainsi, outre des amendements identiques de clarification rédactionnelle COM-50, COM-53, COM-57 de la rapporteure et COM-783, COM-785 et COM-787 du rapporteur pour avis de la commission de la culture, la commission a adopté :

- les amendements identiques COM-52 de la rapporteure et COM-784 du rapporteur pour avis visant à **s'assurer que les codes de bonne conduite s'appliqueront tant aux médias audiovisuels que numériques**¹ ;

¹ La précision du terme « audiovisuelles » après « communications commerciales » pourrait réduire la portée de ces codes et créer de nouvelles asymétries entre les acteurs, incitant à un simple report des communications commerciales vers d'autres supports dénaturant ainsi l'ambition qui est de s'assurer d'une démarche efficace sur toutes formes de publicité, quel qu'en soit le support. Cet amendement vise donc à faire également référence aux plateformes mentionnées à l'article L. 111-7 du code de la consommation.

- les amendements identiques COM-55 de la rapporteure et COM-786 du rapporteur pour avis, qui prévoient qu'un code de bonne conduite spécifique à **l'audiovisuel public** (France Télévisions, de Radio France et de France Médias Monde) devra organiser d'ici le 1^{er} janvier 2023 au plus tard, sous l'autorité du CSA, la **suppression des communications commerciales relatives à des biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement dès lors que des produits ou services ayant un effet moindre sur l'environnement sont disponibles ;**

- un amendement COM-58 de la rapporteure procédant à une coordination rédactionnelle au sein de l'article 18 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, qui prévoit, en son 10, que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) présente dans **son rapport annuel un bilan des codes de bonne conduite adoptés en application de l'article 14 de la même loi**. Il prévoit également la suppression des dispositions relatives à la présentation annuelle, par le président du CSA, devant les commissions permanentes chargées des affaires culturelles et du développement durable de chaque assemblée parlementaire, en audition publique conjointe, compte tenu du fait que le Parlement pourra librement organiser cette audition, dans le format de son choix, sans qu'il soit nécessaire de le préciser dans la loi.

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.

Article 5 bis A (supprimé)

Obligation, pour les entreprises soumises à un dispositif d'affichage ou d'étiquetage pour les produits qu'elles commercialisent, de se déclarer auprès des autorités d'autorégulation du secteur de la publicité et publication chaque année de la liste des entreprises qui souscrivent ou ne souscrivent pas à un code de bonne conduite en application de la loi du 30 septembre 1986

Cet article, inséré en séance à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, prévoit l'obligation pour les entreprises qui commercialisent en France des produits soumis des obligations d'affichage ou d'étiquetage nationales ou européennes de se déclarer auprès des autorités d'autorégulation mises en place dans le secteur de la publicité. Ces dernières publieront chaque année la liste de ces entreprises qui souscrivent ou qui ne souscrivent pas à un code de bonne conduite mentionné à l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de commerciale et tel que modifié par l'article 5 du présent projet de loi. Un **rapport du Gouvernement sera remis au Parlement** dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi sur la mise en place de ces codes de bonne conduite et sur leur efficacité pour réduire de manière significative les communications audiovisuelles relatives à des biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement.

La commission a supprimé cet article, par cohérence avec l'insertion des dispositions, retravaillées par la rapporteure, qu'il contenait dès l'article 4.

I. Des obligations nationales et européennes d'affichage et d'étiquetage pour certains produits commercialisés en France

Plusieurs **obligations nationales et européennes** s'appliquent en matière d'affichage et d'étiquetage de produits commercialisés en France :

- l'article 13 de la loi AGE¹ prévoit une **information obligatoire** du consommateur sur les qualités et caractéristiques environnementales de **produits générateurs de déchets** à compter du 1^{er} janvier 2022 ;
- l'article 15 de la même loi réécrit par l'article 1^{er} du présent projet de loi, prévoit un **affichage environnemental pour les biens et services** ;

¹ Article L. 541-9-1 du code de l'environnement, tel qu'il résulte de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

- la directive 2009/125/CE prévoit une **étiquette énergie obligatoire** en matière d'écoconception pour les produits liés à l'énergie¹ ;
- la directive 1999/94/CE prévoit une **étiquette obligatoire relative à la consommation de carburant et aux émissions de CO2 pour chaque modèle de voiture particulière neuve**².

Il n'existe **pas, à l'heure actuelle, d'obligation de déclaration auprès des autorités d'autorégulation du secteur de la publicité** pour les entreprises qui commercialisent en France les produits soumis à ces obligations d'affichage et d'étiquetage.

II. À l'Assemblée nationale, l'introduction d'un dispositif de déclaration et d'incitation à la réduction des publicités sur les produits ayant un impact négatif sur le climat à l'initiative du Gouvernement

Cet article résulte de l'adoption d'un amendement du Gouvernement en séance à l'Assemblée nationale. Il complète la section 8 du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement telle qu'elle résulte des **articles 4 et 4 bis C du présent projet de loi** par un nouvel article L. 229-65, dont l'entrée en vigueur est prévue dans **un délai d'un an** à compter de la publication de la présente loi.

Le I tend à créer un nouvel article L. 229-65 du code de l'environnement pour prévoir **l'obligation**, pour les entreprises qui commercialisent en France des produits soumis soit à un affichage environnemental obligatoire au titre de l'article 15 de la loi AGEC, soit à une étiquette énergie en application de l'article 15 de la directive précitée 2009/125/CE, soit à une étiquette obligatoire au titre de l'article 3 de la directive précitée 1999/94/CE, **de se déclarer auprès des autorités d'autorégulation du secteur de la publicité**.

En outre, ces dernières publieront chaque année la **liste de ces entreprises qui souscrivent ou ne souscrivent pas à un code de bonne conduite sectoriel** mentionné à l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, tel qu'il résultera des dispositions prévues à l'article 5 du présent projet de loi.

Le II prévoit la remise d'un **rapport du Gouvernement au Parlement dans un délai de deux ans** à compter de la promulgation de la loi, sur la mise en place de ces codes de bonne conduite et sur leur efficacité pour réduire de manière significative les communications commerciales

¹ Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie.

² Directive 1999/94/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves.

audiovisuelles relatives à des biens et services ayant un impact négatif sur l'environnement.

Le III prévoit une entrée en vigueur de l'article L. 229-65 du code de l'environnement tel qu'il résulte du présent article dans un **déla****i d'un an** à compter de la publication de la présente loi.

III. Un dispositif intéressant que la commission a souhaité renforcer et sécuriser en le déplaçant à l'article 4

Compte tenu de l'insertion des dispositions contenues dans le présent article dès l'article 4, pour la clarté des débats parlementaires (*voir le commentaire de l'article 4*), la commission a adopté un **amendement de suppression COM-59 de la rapporteure**.

En particulier, à l'initiative de la rapporteure, un **dispositif de sanction** en cas de manquement à l'obligation de déclaration prévue au présent article a été inséré par la commission. En complément, les **modalités de publication de la liste des entreprises concernées** par l'obligation de déclaration auprès des autorités d'autorégulation mises en place dans le secteur de la publicité seront fixées par la voie réglementaire et la **demande de rapport du Gouvernement au Parlement prévu au II de l'article 5 bis A a été supprimée**, compte tenu du fait que le Conseil supérieur de l'audiovisuel présentera déjà chaque année un bilan des codes de bonne conduite créés par l'article 5 du présent projet de loi devant les commissions parlementaires compétentes.

La commission a supprimé l'article 5 bis A.

Article 5 bis

Rapport sur l'impact environnemental des différents modes de réception de la télévision et des services de médias audiovisuels à la demande

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, vise à ce que l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) publient un rapport annuel sur l'impact environnemental des différents modes de réception de la télévision et des services de médias audiovisuels à la demande.

Si elle regrette que les amendements afférents à la pollution digitale n'aient pas été réservés à l'examen concomitant par l'Assemblée nationale de la proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France, la commission a néanmoins adopté plusieurs amendements de précisions.

I. La publication d'un rapport sur l'impact environnemental des différents modes de réception de la télévision et des services de médias audiovisuels à la demande

Introduit en commission spéciale à l'Assemblée nationale, modifié à la marge en séance publique par un amendement de la rapporteure Mme Aurore Bergé, cet article prévoit que l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) publient un **rapport annuel** sur l'impact environnemental des différents modes de réception de la télévision et des **services de médias audiovisuels à la demande**.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement, l'enjeu de l'article est de **mieux informer les citoyens et de les sensibiliser à l'impact environnemental de leurs usages numériques**.

II. Un article qui aurait mieux trouvé sa place dans la proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France, adoptée par le Sénat

La commission note que **plusieurs dispositions de la proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France**, adoptée en janvier 2021 à la quasi-unanimité par le Sénat, en cours d'examen à l'Assemblée nationale, répondent **plus directement aux objectifs et enjeux** affichés par les auteurs du présent article.

Si elle regrette que les amendements afférents à la question de l’empreinte environnementale du numérique n’aient pas été réservés à l’examen concomitant par l’Assemblée nationale de la proposition de loi « empreinte environnementale du numérique », la commission a néanmoins adopté plusieurs amendements de précision, tendant à :

- **supprimer le caractère annuel de la publication** du rapport prévu, dès lors que les facteurs d’émission mis en évidence par le rapport seront peu susceptibles de varier d’une année à l’autre (COM-5 de la rapporteure et COM-1901 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques) ;

- **retenir un périmètre élargi d’étude à l’ensemble des « services de médias audiovisuels »** (COM-6 de la rapporteure et COM-1902 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques) ;

- préciser que l’appréciation de la consommation énergétique et de l’émission des gaz à effet de serre liées à la consommation de contenus audiovisuels répond à une **approche par cycle de vie** (COM-1903 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques).

La commission a adopté l’article 5 *bis* ainsi modifié.

Article 5 ter

Collecte de données environnementales par l'Arcep

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, vise à donner à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) la capacité de collecter des données relatives à l'impact environnemental du numérique.

Le présent article contribue à retranscrire les préconisations de la mission d'information sénatoriale relative à l'empreinte environnementale du numérique (« REEN ») et l'article 23 *bis* de la proposition de loi « REEN » adoptée par le Sénat en janvier 2021.

Si elle regrette que les amendements afférents à la question de l'empreinte environnementale du numérique n'aient pas été réservés à l'examen concomitant par l'Assemblée nationale de la proposition de loi « REEN », la commission a néanmoins adopté deux amendements identiques visant à intégrer dans le champ des personnes pouvant faire l'objet d'une collecte de données environnementales par l'Arcep celle qui fournit des services de communication au public en ligne.

I. La nécessité de faire émerger une régulation environnementale du numérique, s'appuyant notamment sur une capacité de collecte de données par l'Arcep

Pour prévenir l'accroissement de l'impact environnemental du numérique, le rapport de la mission d'information sénatoriale de juin 2020¹ avait préconisé la **mise en place d'une véritable régulation environnementale du secteur**, dont devait être chargée l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep).

Le rapport proposait notamment de bâtir une « **régulation par la donnée** », en **mobilisant et en consolidant les connaissances** des pouvoirs publics sur le sujet de l'impact environnemental du numérique et en utilisant ces données et connaissances pour les **mettre à disposition du public**. La « régulation par la donnée » devait également permettre au régulateur de **contrôler le respect d'éventuels engagements ou d'éventuelles obligations** imposés aux opérateurs et aux fournisseurs de contenus.

Pour permettre à l'Arcep de développer une approche de régulation par la donnée en matière environnementale, la **proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France**

¹ Rapport d'information n° 555 (2019-2020) de MM. Guillaume Chevrollier et Jean-Michel Houllégatte, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Pour une transition numérique écologique.

(« REEN »), inspirée du rapport d'information de juin 2020 et adoptée en janvier 2021 à la quasi-unanimité par le Sénat, **comprendait un article 23 bis**, complétant l'article L. 36-6 du code des postes et des communications électroniques, confiant à l'Arcep un **pouvoir de recueil des données sur les impacts environnementaux des réseaux, des services de communications électroniques et des services de communication au public en ligne les plus importants**. Cet article 23 bis visait ainsi en particulier à **compléter deux articles de la proposition de loi : l'article 16** - créant une obligation d'écoconception à laquelle devaient être assujettis les services de communication au public des plus grands fournisseurs de contenus - et **l'article 23** - prévoyant la souscription d'engagements contraignants par les opérateurs concernant la réduction des impacts environnementaux des réseaux. La collecte de données devait ainsi permettre **d'armer pleinement le régulateur dans l'application de ces dispositions**, en facilitant le contrôle des engagements des opérateurs et des obligations des fournisseurs de contenus.

Par ailleurs, il convient de noter que si le rapport d'information de juin 2020 avait préconisé la mise en place par l'Arcep **d'un baromètre annuel et public** des metteurs sur le marché en fonction de critères de réparabilité et de durabilité des terminaux, **l'article 23 bis adopté par le Sénat**, en ce qu'il devait permettre l'application spécifique de dispositions relatives aux services de communication au public en ligne (article 16) et aux réseaux (article 23), n'intégrait pas de pouvoirs de l'Arcep en matière de collecte de données sur les équipements terminaux et les systèmes d'exploitation.

II. L'introduction d'un article habilitant l'Arcep à collecter des données relatives à l'impact environnemental du numérique

Introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, l'article 5 *ter* confie à l'Arcep des **pouvoirs supplémentaires en matière de collecte des données environnementales**. Le cœur du **dispositif s'inspire largement de l'article 23 bis** de la proposition de loi « REEN », en **l'étendant cependant à l'ensemble de la chaîne de valeur numérique**, des centres de données aux terminaux en passant par les réseaux. Son **IV** complète ainsi d'un 8° l'article L. 36-6 du code des postes et des communications électroniques, de manière à permettre à l'Arcep de **préciser les règles concernant les contenus et les modalités de mise à disposition d'informations fiables relatives à l'empreinte environnementale** des services de communication au public en ligne, des équipements terminaux, des systèmes d'exploitation, des centres de données ainsi que des réseaux, notamment des équipements les constituant, et des services de communications électroniques, ainsi que la détermination des indicateurs et méthodes employés pour la mesurer.

En conséquence, le **I** de l'article 5 *ter* modifie l'article 32 du code des postes et des communications électroniques, afin **qu'y soient définies les**

notions de systèmes d'exploitation, de fournisseurs de systèmes d'exploitation, de centres de données et d'opérateurs de centre de données.

Le **II** de l'article complète l'article L. 32-4 du code des postes et des communications électroniques de manière à **habiliter l'Arcep à recueillir** auprès des fournisseurs de services de communications électroniques au public en ligne, des opérateurs de centre de données, des fabricants d'équipements terminaux, des équipementiers de réseaux et fournisseurs de systèmes d'exploitation, les informations ou documents nécessaires relatifs à l'empreinte environnementale du secteur des communications électroniques ou des secteurs étroitement liés à celui-ci¹. Ces prérogatives doivent permettre à l'Arcep de s'assurer du respect par ces personnes des principes définis à l'article L. 32-1 - article qui lui confie la responsabilité de prendre des mesures raisonnables et proportionnées en vue de remplir divers objectifs à l'instar de l'atteinte d'un niveau élevé de protection de l'environnement - ainsi que des obligations qui pourraient leur être imposées par le code des postes et des communications électroniques ou par les textes pris pour son application.

Le **III** de l'article 5 *ter* modifie l'article 36-11 du code des postes et des communications électroniques de manière à intégrer les acteurs mentionnés à l'article 5 *ter* - opérateurs de centre de données, fabricants de terminaux, équipementiers de réseaux, fournisseurs de système d'exploitation - dans le champ du pouvoir de sanction de l'Arcep en plus des exploitants de réseau, des fournisseurs de services de communications électroniques, des fournisseurs de services de communication au public en ligne et des gestionnaires d'infrastructures d'accueil déjà visés par cet article L. 36-11.

Enfin, le **V** de l'article 5 *ter* complète le 3° de l'article L. 135 du code des postes et des communications électroniques afin d'intégrer au rapport sur l'état de l'internet de l'Autorité un bilan de l'empreinte environnementale du secteur des communications électroniques, des terminaux et des centres de données.

III. Un article retranscrivant les préconisations de la mission d'information sénatoriale et un article de la proposition de loi « REEN »

Le présent article contribue à **retranscrire les préconisations de la mission d'information sénatoriale et l'article 23 bis de la proposition de loi « REEN » adoptée par le Sénat en janvier dernier.**

Selon l'exposé des motifs de l'amendement l'ayant introduit, l'article doit notamment **permettre à l'Arcep d'élaborer le baromètre**

¹ L'Arcep peut d'ores et déjà recueillir de telles données auprès des opérateurs de réseaux sur le fondement du 1° du I de l'article L. 32-4.

environnemental du secteur du numérique, que la commission avait appelé de ses vœux.

L'article pourrait également **servir de support à l'application des dispositions de la proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France**, relatives à l'écoconception des services de communication au public en ligne (article 16) et aux engagements environnementaux contraignants des opérateurs de réseaux (article 23). La collecte de données permettra ainsi **d'armer pleinement le régulateur dans l'application de ces dispositions**, en facilitant le contrôle des engagements des opérateurs et des obligations des fournisseurs de contenus.

Si elle **regrette que les amendements afférents à la question de l'empreinte environnementale du numérique n'aient pas été réservés à l'examen concomitant par l'Assemblée nationale de la proposition de loi « empreinte environnementale du numérique »**, la commission a néanmoins adopté deux amendements identiques COM-7 de la rapporteure et COM-1904 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques visant à **intégrer les personnes fournissant des services de communication au public en ligne dans le champ des acteurs pouvant faire l'objet d'une collecte de données environnementales par l'Arcep**. Elle a également adopté deux **amendements identiques de coordination COM-8 de la rapporteure et COM-1905 du rapporteur pour avis** de la commission des affaires économiques tirant les conséquences des modifications introduites à l'article 5 *ter* au sein de l'article L. 40 du code des postes et des communications électroniques.

La commission a adopté l'article 5 *ter* ainsi modifié.

Article 6

Décentralisation du pouvoir de police de la publicité

Cet article vise à décentraliser le pouvoir de police de la publicité au maire ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), que la commune ou l'EPCI dispose ou non d'un règlement local de publicité.

Afin d'accentuer la différenciation territoriale dans l'application du dispositif, la commission a adopté un amendement tendant à permettre aux communes qui ne disposeraient pas de règlement local de publicité de transférer le pouvoir de police au préfet.

I. L'exercice par le maire du pouvoir de police de la publicité conditionné à l'existence d'un règlement local de publicité

Le chapitre premier du titre VIII du livre V du code de l'environnement fixe **les règles applicables à la publicité extérieure**, au nom de la protection du cadre de vie. Ses dispositions sont applicables à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, visibles de toute voie ouverte à la circulation publique. Ce dispositif ne s'applique donc pas à ce jour à la publicité et aux enseignes **situées à l'intérieur d'un local**, sauf si l'utilisation de celui-ci est principalement celle d'un support de publicité (article L. 581-2 du code de l'environnement).

Sur le fondement de ce chapitre, la publicité peut être :

- **interdite**, dans des cas limitativement énoncés : sur les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, sur les monuments naturels et dans les sites classés, dans les cœurs des parcs nationaux, les réserves naturelles et sur les arbres (L. 581-4 du même code¹) ; en dehors des lieux qualifiés d'agglomération (L. 581-7), sauf exceptions prévues par le même article ; à l'intérieur des agglomérations, aux abords des monuments historiques, dans les sites patrimoniaux protégés ou encore dans les parcs naturels régionaux, sauf dérogation prévue par le règlement local de publicité (article L. 581-8) ;

- **encadrée**, de manière à satisfaire à des prescriptions, notamment en matière d'emplacement, de densité, de surface, de hauteur, d'entretien et, pour la publicité lumineuse, d'économies d'énergie et de prévention des nuisances lumineuses (L. 581-9).

Une réglementation plus restrictive que la réglementation nationale en matière de publicité peut être fixée par un **règlement local de**

¹ Le même article prévoit en outre la possibilité pour le maire, ou à défaut, pour le préfet, d'interdire toute publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque.

publicité (RLP) qui peut être élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU), par la métropole de Lyon ou, à défaut, par une commune (L. 581-14).

**Compétence intercommunale ou à défaut communale
en matière de règlement local de publicité**

La loi « Grenelle II »¹ de 2010 a adossé la compétence en matière de RLP à la compétence en matière de PLU. La loi ALUR², en posant le principe du transfert de la compétence en matière de PLU aux EPCI à fiscalité propre, les a donc rendus **compétents en matière de RLP**.

Dans les cas où l'EPCI n'a pas été désigné comme compétent en matière de PLU³, il peut malgré tout élaborer un RLP à la condition que les communes membres délibèrent en vue de lui transférer leur compétence en matière de RLP.

Si la **compétence des EPCI en matière de RLP s'est ainsi généralisée**, les communes conservent néanmoins la possibilité d'adopter un RLP dans les cas où l'EPCI n'a pas la compétence PLU ou n'a pas par ailleurs bénéficié d'un transfert de compétence RLP.

Le pouvoir de police de la publicité permet à l'autorité compétente, après constatation qu'une publicité, une enseigne ou une préenseigne est installée de manière irrégulière au regard des dispositions de ce chapitre ou des textes réglementaires pris pour son application, d'ordonner la suppression, la mise en conformité avec ces dispositions, des publicités, enseignes ou préenseignes en cause, ainsi que, le cas échéant, la remise en état des lieux (article L. 581-27). Le pouvoir de police de la publicité permet également **l'exercice des compétences liées à la réception et à l'instruction des déclarations préalables⁴ et des demandes d'autorisation préalable⁵**.

L'article L. 581-14-2 du code de l'environnement dispose que les **compétences** en matière de police de la publicité sont **exercées par le préfet**. Toutefois, s'il existe un règlement local de publicité, ces compétences sont exercées par le maire au nom de la commune, le **préfet pouvant néanmoins intervenir en cas d'inaction du maire. L'exercice par le maire du pouvoir de police de la publicité est donc conditionné à l'existence d'un règlement local de publicité à l'échelle communale ou intercommunale.**

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

² Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

³ La loi ALUR a permis d'empêcher le transfert de la compétence PLU en cas d'opposition d'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population. Au 31 décembre 2019, 631 EPCI sur 1 255 s'étaient saisis de la compétence PLU, soit plus de la moitié.

⁴ L'installation, le remplacement ou la modification des dispositifs ou matériels qui supportent de la publicité sont soumis à déclaration préalable (L. 581-6).

⁵ Sont notamment soumises à autorisation préalable les enseignes à faisceau de rayonnement laser (L. 581-18) ou encore l'installation des dispositifs de publicité lumineuse autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence (L. 581-9).

En dehors de ce cadre, le maire ne dispose à lui seul que de certaines prérogatives clairement définies dans le chapitre concerné du code de l'environnement, par exemple en matière d'interdiction de la publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque (L. 581-4), 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. 581-9).

Plus du tiers de la population française (37 %) vit dans une commune couverte par un RLP communal ou intercommunal actuellement en vigueur. Ainsi, 15 434 595 personnes vivent sur des territoires couverts par un RLP communal (1 070 communes et 23 % de la population française) et 9 499 691 personnes sur des territoires couverts par un RLP intercommunal (55 intercommunalités et 14 % de la population française). Ces chiffres ont vocation à augmenter ces prochaines années, de nombreux EPCI étant actuellement en train d'élaborer un RLP intercommunal.

En dehors de ces territoires, et conformément aux dispositions de l'article L. 581-14-2, **le pouvoir de police de la publicité est donc exercé par le préfet.**

II. Une décentralisation systématique du pouvoir de police de la publicité au maire ou au président de l'EPCI

L'article 6 prévoit une **décentralisation systématique du pouvoir de police de la publicité au maire ou au président de l'EPCI**, que la commune ou l'intercommunalité dispose ou non d'un RLP. En cas de publicité, enseigne ou préenseigne installée de manière irrégulière sur le territoire de sa commune, le maire pourra donc **user directement de ses pouvoirs de police** pour faire cesser l'infraction, sans avoir besoin de solliciter le recours de l'État.

Le 1° du I complète ainsi la section 1 du chapitre premier du titre VIII du livre V du code de l'environnement par un nouvel article L. 581-3-1 qui dispose que **les compétences en matière de police de la publicité sont exercées par le maire au nom de la commune.**

Ce nouvel article prévoit par ailleurs que les compétences du maire en matière de police de la publicité **peuvent être transférées au président de l'EPCI**, dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

En conséquence, le II de l'article 6 modifie le A du I de cet article de manière à préciser que, par dérogation à l'article L. 581-3-1 du code de l'environnement, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de règlement local de publicité, les maires des communes membres de celui-ci **transfèrent au président de cet établissement leurs**

prérogatives en matière de police de la publicité. Conformément au régime de transfert associé au A du I de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, les maires des communes concernées conservent la possibilité de s'opposer au transfert de compétence.

Le 4° du I abroge en conséquence l'article L. 581-14-2 du code de l'environnement, qui donnait au préfet compétence en matière de police de la publicité, sauf s'il existait un RLP. Cette abrogation **supprime** donc la possibilité conférée au préfet par l'article L. 581-14-2 du code de l'environnement de **se substituer au maire en cas d'inaction de ce dernier.** Selon l'étude d'impact, cette suppression doit **permettre de responsabiliser pleinement les maires dans l'exercice de leurs pouvoirs de police** de la publicité extérieure. Comme le note l'avis du Conseil d'État, cet article ne remet toutefois pas en cause le **pouvoir d'intervention du préfet en matière de publicité** sur les immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque (article L. 581-4) ou en matière d'affichage d'opinion et de publicité relative aux activités des associations sans but lucratif (article L. 581-13). Par ailleurs, le même avis du Conseil d'État rappelle que la suppression du pouvoir de substitution du préfet ne l'empêche pas de demander au maire de prendre une décision ou d'agir dans un sens déterminé, et, en cas de silence gardé sur cette demande, de déférer à la juridiction administrative la décision de rejet implicite en résultant¹.

Les 3°, 5° à 14°, 16° et 17° du I tirent les conséquences rédactionnelles du transfert du pouvoir de police de la publicité au sein du chapitre premier du titre VIII du livre V du code de l'environnement.

Le 15° abroge le III de l'article L. 581-34 qui dispose que l'amende de 7 500 euros prévue par cet article en cas de méconnaissance des règles énoncées par le chapitre du code de l'environnement est appliquée autant de fois qu'il y a de publicités, d'enseignes ou de préenseignes en infraction. Cette abrogation doit permettre un **alignement avec le droit commun des amendes délictuelles**, pour lesquelles le cumul de sanctions de même nature est exclu.

Enfin, l'article 6 prévoit une **entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2024**, sous réserve de l'adoption en loi de finances de dispositions compensant les charges résultant, pour les collectivités concernées, des compétences ainsi transférées. Cette précision, ajoutée par le Gouvernement après avis du Conseil d'État, découle du quatrième alinéa de **l'article 72-2 de la Constitution**, qui dispose que tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

¹ Conseil d'État, Section, du 28 février 1997, 167 483, publié au recueil Lebon.

III. La possibilité de convoquer une conférence des maires des communes pour assurer la cohérence de l'exercice du pouvoir de police de la publicité à l'échelle intercommunale

À l'Assemblée nationale, un amendement du rapporteur général, adopté en commission spéciale, complète l'article L. 581-3-1 du code de l'environnement d'un alinéa prévoyant **qu'une conférence des maires des communes** appartenant à un même EPCI peut être convoquée par le président de l'EPCI dans les conditions prévues à l'article L. 5211-11-3 du code général des collectivités territoriales, afin d'assurer la cohérence de l'exercice du pouvoir de police de la publicité,

IV. Accentuer la différenciation territoriale dans l'application du dispositif, de manière à permettre aux communes qui ne disposeraient pas de règlement local de publicité de transférer le pouvoir de police au préfet

La commission **souscrit à l'objectif de décentralisation du pouvoir de police de la publicité extérieure** au maire proposé par le présent article. Elle s'interroge néanmoins sur les **potentiels effets pervers qui pourraient découler d'une décentralisation systématique du pouvoir de police** de la publicité au maire ou au président de l'EPCI. Tout d'abord, il est permis de douter de la capacité des plus petites communes à exercer des compétences qui relevaient jusqu'ici du préfet. Cette **décentralisation systématique pourrait paradoxalement conduire à un affaiblissement de la portée du droit de l'environnement dans les territoires**, à rebours de l'objectif recherché par le projet de loi.

L'accueil réservé par les élus locaux à cette disposition est **d'ailleurs mitigé** : si **un tiers des élus interrogés** dans le cadre de la consultation organisée par la commission y sont **totalemt favorables**, un tiers d'entre eux n'y sont que « **plutôt favorables** », alors **qu'un tiers y sont opposés ou ne se sont pas prononcés**.

Ce résultat invite la commission à modifier l'article proposé, de manière, dans un souci de pragmatisme, à **accentuer la différenciation territoriale dans l'application du dispositif**.

Elle a donc adopté plusieurs amendements identiques COM-9 de la de la rapporteure, COM-788 du rapporteur pour avis de la commission de la culture, COM-413, COM-683 rect. ter, COM-721 rect. bis, COM-859 rect. ter, COM-1400 rect. et COM-1605 rect. visant à **ménager la possibilité pour les communes qui ne disposeraient pas de règlement local de publicité de transférer cette compétence au préfet**. Considérant que les communes ne disposant pas de règlement local de publicité sont généralement des communes rurales, la **faculté offerte par cet amendement leur serait tout particulièrement adressée**. Par ailleurs, cet amendement **tire les conséquences** de cette dérogation en maintenant dans le code de l'environnement la référence à « l'autorité compétente en matière de police »

dans la mesure où celle-ci pourra être exercée, selon les cas, d'une part, par le maire et, d'autre part, par le président de l'EPCI ou par le préfet si le maire a fait le choix d'en transférer la compétence.

La commission a également adopté un amendement COM-623 rect. rédactionnel visant à rendre le dispositif applicable à la Métropole de Lyon aux côtés des EPCI.

La commission a adopté l'article 6 ainsi modifié.

Article 7

Possibilité pour le règlement local de publicité d'encadrer les publicités et enseignes à l'intérieur des vitrines

Cet article vise à permettre aux maires ou aux présidents d'EPCI de réglementer, dans le cadre du règlement local de publicité (RLP), les publicités et enseignes situées à l'intérieur des vitrines. Il habiliterait tout particulièrement le RLP à assujettir l'installation des publicités et enseignes lumineuses à un régime d'autorisation préalable.

L'Assemblée nationale a resserré le champ des publicités et enseignes qui pourront être réglementées aux seules publicités et enseignes lumineuses. Elle a également supprimé la possibilité de soumettre les publicités et enseignes lumineuses à une autorisation préalable dans les RLP.

Si l'examen à l'Assemblée nationale a permis d'améliorer le dispositif initialement proposé, l'article soumis au Sénat continue de soulever des difficultés d'ordre économique et environnemental. La commission a donc adopté deux amendements identiques visant à réécrire l'article 7, de manière à répondre plus directement à l'objectif de lutte contre la pollution lumineuse et contre le gaspillage énergétique, tout en s'assurant d'une égalité de traitement entre commerçants sur l'ensemble du territoire et en levant les risques d'insécurité juridique induits par la disposition proposée.

I. Une réglementation des publicités lumineuses uniquement applicable à la publicité extérieure

L'article L. 581-9 du code de l'environnement subordonne l'autorisation de la publicité dans les agglomérations au respect de **prescriptions** fixées par décret en Conseil d'État, notamment en matière d'emplacement, de densité, de surface, de hauteur, d'entretien et, pour la **publicité lumineuse**, en matière **d'économies d'énergie et de prévention des nuisances lumineuses**.

La publicité lumineuse fait ainsi l'objet d'un **encadrement réglementaire**, inscrit aux articles R. 581-34 à R. 581-41 du code de l'environnement.

L'article R. 581-34 définit la publicité lumineuse comme la **publicité à la réalisation de laquelle participe une source lumineuse spécialement prévue à cet effet** : sont intégrées dans ce champ, la publicité éclairée par projection ou transparence, la publicité numérique (écrans) et les publicités lumineuses directement réalisées par des dispositifs lumineux (tubes néon, diodes électroluminescentes, lettres découpées).

L'article R. 581-34 **interdit la publicité lumineuse à l'intérieur des agglomérations de moins de 10 000 habitants** ne faisant pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants. L'article R. 581-35 prévoit, pour les unités urbaines de **moins de 800 000 habitants**, que les publicités lumineuses soient **éteintes entre une heure et six heures du matin**, à l'exception de celles installées sur l'emprise des aéroports, de celles éclairées par projection ou transparence supportées par le mobilier urbain et des publicités numériques supportées par le mobilier urbain, à condition que leurs images soient fixes. Par ailleurs, les articles R. 581-36 à R. 581-40 encadrent **l'emplacement de la publicité lumineuse**. La publicité numérique fait enfin l'objet de règles spécifiques fixées à l'article R. 581-41.

Toutefois, ces prescriptions ne s'appliquent **qu'à la publicité extérieure**. L'article L. 581-2 du code de l'environnement dispose en effet que les dispositions du chapitre premier du titre VIII du livre V du même code - parmi lesquelles celles de l'article L. 581-9 précité - sont applicables à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, **visibles de toute voie ouverte à la circulation publique**. L'article dispose que ces règles ne s'appliquent pas à ce jour à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes **situées à l'intérieur d'un local**, sauf si l'utilisation de celui-ci est principalement celle d'un support de publicité.

II. La possibilité pour le règlement local de publicité d'encadrer les publicités à l'intérieur des vitrines et d'y assujettir l'installation de publicités et enseignes lumineuses à un régime d'autorisation préalable

L'article 7 vise à **permettre aux maires ou aux présidents d'EPCI** de réglementer, dans le cadre du règlement local de publicité¹, les publicités et enseignes situées à l'intérieur des vitrines. Il habiliterait tout particulièrement le RLP à **assujettir l'installation des publicités et enseignes lumineuses à l'intérieur des vitrines à un régime d'autorisation préalable**. Cet article retranscrit ainsi partiellement la proposition de la Convention citoyenne pour le climat tendant à ce que les écrans vidéos publicitaires soient interdits « *dans l'espace public, les transports en commun et dans les points de vente* ».

Le 1^o de l'article 7 complète la sous-section 4 de la section 2 du chapitre premier du titre VIII du livre V du code de l'environnement, relative aux règlements locaux de publicité, par un **nouvel article L. 581-14-4**, dont les modalités d'application devront être définies par décret en Conseil d'État. Le premier alinéa de cet article dispose que par dérogation à l'article L. 581-2 et sans préjudice des dispositions prévues aux articles

¹ Une réglementation plus restrictive que la réglementation nationale en matière de publicité peut être fixée par un règlement local de publicité (RLP) qui peut être élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLU), par la métropole de Lyon ou, à défaut, par une commune (L. 581-14 du code de l'environnement).

L. 581-4 et L. 581-8¹, le **règlement local de publicité** peut prévoir des **dispositions encadrant les publicités et les enseignes situées à l'intérieur des vitrines** ou des baies d'un local à usage commercial qui n'est pas principalement utilisé comme un support de publicité, lorsqu'elles sont destinées à être visibles d'une voie ouverte à la circulation publique. Ces publicités et enseignes devraient alors **respecter des prescriptions en matière d'emplacement, de surface, de hauteur** et, le cas échéant, **d'économies d'énergie et de prévention des nuisances lumineuses** que le RLP définirait. Des **obligations d'extinction des publicités lumineuses** à des horaires particuliers pourraient par exemple être fixées sur ce fondement.

Le deuxième alinéa de l'article L. 581-14-4 prévoit de surcroît que le RLP peut **soumettre à l'autorisation du maire** l'installation à l'intérieur des vitrines des enseignes lumineuses ainsi que des dispositifs de publicité lumineuse, **autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence**.

Le 2° de l'article 7 apporte une **précision rédactionnelle** à l'article L. 581-27 du code de l'environnement, relatif au pouvoir de police de la publicité, afin de tirer les conséquences des dispositions prévues par le nouvel article L. 581-14-4. Cette précision doit ainsi permettre aux collectivités territoriales d'exercer leur pouvoir de police afin de **faire respecter les prescriptions** relatives aux publicités et aux enseignes lumineuses inscrites dans le RLP.

III. À l'Assemblée nationale, une disposition recentrée sur les seules publicités et enseignes lumineuses et une suppression de la possibilité de les soumettre à un régime d'autorisation préalable

1. Une disposition recentrée sur les seules publicités et enseignes lumineuses

Un amendement de Mme Aurore Bergé, rapporteure, adopté en commission, **resserre le champ des publicités et enseignes qui pourront être réglementées par le RLP aux seules publicités et enseignes lumineuses**.

Plusieurs arguments sont avancés par la rapporteure pour justifier cette limitation du champ d'application de l'article 7.

Il est tout d'abord rappelé, comme l'avait déjà mentionné le Conseil d'État, qu'en étendant pour la première fois le champ de la police de la publicité extérieure aux publicités et enseignes situées à l'intérieur d'un local commercial, le dispositif est **susceptible de porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété** et à la **liberté d'entreprendre**.

¹ Les articles L. 581-4 et L. 581-8 interdisent la publicité en agglomération, dans certains cas limitativement énoncés (immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, sites patrimoniaux protégés...).

L'amendement tient ainsi compte de l'avis du Conseil d'État, qui avait précisé que les dispositions du projet de loi ne portaient pas par elles-mêmes une atteinte disproportionnée aux droits et libertés constitutionnels, pour autant que le champ des publicités et enseignes réglementées soit restreint aux seules publicités et enseignes lumineuses.

L'exposé des motifs de l'amendement soutient par ailleurs que le dispositif initial pourrait **priver de nombreux commerçants d'une source de revenus complémentaires**, dans un contexte sanitaire et économique particulièrement difficile.

Il est enfin rappelé que cette mesure **ne faisait pas partie des propositions de la Convention citoyenne pour le climat**, qui proposait d'interdire spécifiquement les écrans publicitaires numériques.

2. La suppression de la possibilité de soumettre les publicités et enseignes lumineuses à l'intérieur des vitrines à un régime d'autorisation préalable

Deux amendements identiques, dont un de la rapporteure, adoptés en commission spéciale, **suppriment la possibilité de soumettre les publicités et enseignes lumineuses à l'intérieur des vitrines à un régime d'autorisation préalable**. La rapporteure souhaite « *éviter de créer une charge administrative supplémentaire pour les commerçants comme pour les collectivités concernés* », « *en exemptant de formalités préalables la réglementation relative aux vitrines* ».

3. L'adoption de plusieurs amendements de précision, laissant notamment aux commerçants un délai pour se conformer aux prescriptions inscrites dans les RLP

En séance publique, un amendement, modifié par un sous-amendement, précise que le règlement local de publicité **pourra fixer des prescriptions en matière d'horaires d'extinction** des publicités et enseignes lumineuses à l'intérieur des vitrines. Deux amendements identiques ont en revanche **supprimé** la possibilité pour le RLP de **fixer des prescriptions en matière d'emplacement** des publicités et enseignes lumineuses à l'intérieur des vitrines.

Un amendement de la rapporteure modifié par un sous-amendement du rapporteur général, adoptés en séance publique, ajoute un 3° à l'article 7. Ce 3° complète l'article L. 581-43 du code de l'environnement, de manière à préciser que les publicités et enseignes lumineuses mises en place avant l'entrée en vigueur d'un RLP modifié en application du présent article et qui contreviennent à ses prescriptions peuvent être **maintenues pendant un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement**, sous réserve de ne pas contrevenir aux dispositions antérieurement applicables. Le premier alinéa de l'article L. 581-43 du code de l'environnement permet à ce jour de maintenir des publicités, enseignes et préenseignes mises en place avant l'entrée en vigueur d'un RLP et contrevenant à ses prescriptions

pendant un délai maximal de six ans. Pour les **publicités et enseignes**, ce délai a été **abaissé à deux ans par décret**¹, comme le permet le quatrième alinéa de l'article L. 581-43.

IV. Un article soulevant des difficultés d'ordre économique et environnemental

Si l'examen à l'Assemblée nationale a permis d'**améliorer le dispositif initialement proposé**, l'article soumis au Sénat **continue de soulever des difficultés d'ordre économique et environnemental**.

Sur le plan économique, la possibilité de réglementer les publicités et enseignes lumineuses *via* un RLP – en s'appuyant sur des prescriptions larges en matière de surface, de hauteur, d'horaires d'extinction, de consommation énergétique et de prévention des nuisances lumineuses – est **susceptible de créer un important risque d'insécurité juridique**. En effet, compte tenu de sa rédaction, l'article pourrait tout d'abord permettre aux RLP de **fixer des prescriptions si restrictives qu'elles équivaudraient à des mesures d'interdiction des publicités et enseignes lumineuses**. Par ailleurs, la réglementation prévue étant strictement circonscrite à l'échelon communal ou intercommunal, les **restrictions pourraient très largement varier d'un territoire à l'autre**, au risque de créer une inégalité de traitement entre commerçants de communes ou de territoires limitrophes.

Sur le plan environnemental, dès lors que le projet de loi ne prévoit **aucune prescription d'ordre national**, il est permis de douter de son efficacité. D'une part, **seule une partie minoritaire de la population (37 %) vit dans une commune couverte par un RLP communal ou intercommunal** : pour près de deux tiers des Français, la disposition proposée n'aura donc aucune incidence. D'autre part, **rien n'indique que les exécutifs locaux se saisiront concrètement de la possibilité offerte par le texte**.

La commission a donc adopté deux amendements identiques COM-10 de la rapporteure et COM-789 du rapporteur pour avis de la commission de la culture visant à **réécrire l'article 7**, de manière à **répondre plus directement à l'objectif de lutte contre la pollution lumineuse et contre le gaspillage énergétique**, tout en s'assurant d'une **égalité de traitement entre commerçants sur l'ensemble du territoire** et en levant les risques d'insécurité juridique induits par la disposition proposée.

Il prévoit tout d'abord que soient **fixées par décret en Conseil d'État des prescriptions en matière d'horaires d'extinction et de consommation énergétique** de ces publicités et enseignes lumineuses, à l'instar de dispositions existantes concernant la publicité extérieure. Les commerçants

¹ Décret n° 2013-606 du 9 juillet 2013 portant diverses modifications des dispositions du code de l'environnement relatives à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

disposeraient d'un **déla**i **d'un an** pour s'adapter à ces nouvelles **prescriptions**.

En matière d'horaires d'extinction, afin de permettre une mise en œuvre cohérente avec la réalité des territoires, le **règlement local de publicité pourrait fixer une ou des zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national**. Cela ne serait pas le cas concernant les prescriptions en matière de consommation énergétique, qui ne pourraient être fixées qu'au niveau national, pour lever tout risque d'insécurité juridique.

La commission a adopté l'article 7 ainsi modifié.

Article 8

Interdiction des avions publicitaires

Cet article vise à appliquer une amende administrative d'un montant de 1 500 euros en cas de non-respect des interdictions relatives à la publicité sur les véhicules terrestres, sur l'eau ou dans les airs, prises en application de l'article L. 581-15 du code l'environnement.

À l'Assemblée nationale, cet article a été complété de manière à ce que l'interdiction des avions publicitaires soit directement inscrite dans la loi.

La commission a adopté un amendement tendant à revenir à l'équilibre initial du projet de loi, qui ne prévoyait aucune interdiction au niveau législatif.

I. Une interdiction des avions publicitaires déjà permise par le code de l'environnement

L'article L. 581-15 du code de l'environnement dispose que la publicité sur les véhicules terrestres, sur l'eau ou dans les airs peut être réglementée, subordonnée à autorisation ou interdite, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Alors que des réglementations de la publicité sur les véhicules terrestres et sur les eaux intérieures sont respectivement prévues aux articles R. 581-48 et R. 581-49 à R. 581-52 du code de l'environnement, **aucun règlement n'est venu réglementer, subordonner à autorisation ou interdire la publicité dans les airs.**

Sur le fondement de l'article L. 581-15, la proposition d'interdiction des avions publicitaires formulée par la Convention citoyenne pour le climat **pourrait donc être satisfaite par voie réglementaire.** Le Gouvernement s'est d'ailleurs engagé à **prendre un décret en Conseil d'État** allant dans ce sens dans un calendrier qui permettrait une publication rapprochée de la présente loi.

La méconnaissance de cette interdiction pourrait alors être punie d'une **amende de 7 500 euros**, comme le prévoit le 1° du I de l'article L. 581-34 du code de l'environnement. En l'état du droit, **aucune sanction administrative** ne pourrait en revanche sanctionner une telle infraction.

II. Un article prévoyant l'application d'un régime de sanctions administratives, en sus d'un régime de sanctions pénales déjà établi

L'article 8 prévoit l'application de l'amende administrative d'un montant de 1 500 euros, prévue à l'article L. 581-26 du code de l'environnement, en cas de non-respect des interdictions relatives à la publicité sur les véhicules terrestres, sur l'eau ou dans les airs prises en application de l'article L. 581-15 du code l'environnement.

L'article L. 581-26 du code de l'environnement habilite le préfet à prononcer une amende de 1 500 euros à l'encontre des personnes ayant apposé ou fait apposer un dispositif ou matériel supportant de la publicité visé à l'article L. 581-6, sans déclaration préalable ou de manière non conforme à cette déclaration. Ce régime de sanctions s'applique également en cas d'infraction aux dispositions des articles L. 581-4¹, L. 581-5² et L. 581-24³. L'amende est alors recouvrée au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle le manquement a été constaté.

Ce régime de sanctions administratives viendrait s'ajouter au régime de sanctions pénales déjà établi à l'article L. 581-34 du code de l'environnement. L'avis du Conseil d'État rappelle que l'application du principe *non bis in idem* ne fait pas obstacle à ce que le législateur prévoie qu'un même manquement puisse être sanctionné d'une amende administrative et d'une sanction pénale, sous réserve que le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions.

III. À l'Assemblée nationale, une interdiction inscrite au niveau législatif

Contre l'avis du Gouvernement, la commission spéciale a adopté quatre amendements identiques, dont un de la rapporteure, visant à **inscrire directement à l'article L. 581-15 du code de l'environnement l'interdiction de la publicité dans les airs**. En séance publique, cette rédaction a été modifiée par un amendement. Ainsi amendé, le 1^o de l'article 8 insère un deuxième alinéa à l'article L. 581-15 du code de l'environnement, de manière à préciser que la **publicité diffusée au moyen d'une banderole tractée par un aéronef est interdite**. Selon l'exposé des motifs de l'amendement, cette **rédaction plus resserrée** vise à exclure les ULM et montgolfières

¹ Interdiction de toute publicité sur les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, sur les monuments naturels et dans les sites classés, dans les cœurs des parcs nationaux et les réserves naturelles et sur les arbres ; possibilité d'interdire toute publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque.

² Obligation d'identification, sur toute publicité, de la personne physique ou morale l'ayant apposée ou fait apposer.

³ Interdiction d'apposer une publicité ou d'installer une préenseigne sur un immeuble sans l'autorisation écrite du propriétaire.

publicitaires de l'interdiction et à empêcher l'interdiction de la mention du nom de la compagnie aérienne ou du constructeur sur les aéronefs.

Enfin, un amendement adopté en séance publique prévoit une **entrée en vigueur de l'article au 1^{er} janvier 2022.**

IV. Revenir à l'équilibre initial du projet de loi, qui ne prévoyait aucune interdiction au niveau législatif

La commission a adopté un amendement COM-11 de la rapporteure **visant à revenir à la rédaction initiale de l'article 8.**

L'interdiction de la publicité dans les airs relève en effet aujourd'hui du pouvoir réglementaire. Il ne semble donc pas opportun de l'inscrire au niveau législatif, comme l'a prévu l'Assemblée nationale.

La commission a adopté l'article 8 ainsi modifié.

Article 9

Expérimentation du dispositif « Oui Pub »

Cet article vise à interdire à titre expérimental et pour une durée de trois ans la distribution à domicile d'imprimés à visée commerciale non adressés, lorsque l'autorisation de les recevoir ne fait pas l'objet d'une mention expresse et visible (« Oui Pub »).

Le dispositif initial a été conforté à l'Assemblée nationale, qui lui a néanmoins apporté plusieurs précisions.

La commission a adopté un amendement de suppression du dispositif expérimental qui revient sur l'équilibre atteint lors des débats parlementaires de la loi AGECE

I. Un dispositif « Stop Pub », existant depuis 2004, rendu contraignant par la loi AGECE de 2020

Dans le cadre du premier Plan national de prévention des déchets, lancé en 2004, un dispositif, dénommé « **Stop Pub** », matérialisé par un **autocollant** apposé sur les boîtes aux lettres, a été mis à la disposition des personnes qui souhaitent manifester leur **refus de recevoir les publicités non adressées**.

Plus de 15 ans après son lancement, environ **20 % des Français ont recours à ce dispositif**.

Constatant **l'absence de sanctions** associées au non-respect du « Stop Pub », et considérant que la publicité non adressée continue de représenter un gisement de déchets importants et évitables, d'environ 30 kilogrammes par foyer et par an, **l'article 46 de la loi AGECE¹**, introduit au Sénat en première lecture, a créé un article L. 541-15-15 dans le code de l'environnement **sanctionnant**, à compter du 1^{er} janvier 2021, le **non-respect du « Stop Pub »** de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe.

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

Dispositions complémentaires issues de la loi AGEC tendant à renforcer la réglementation relative aux imprimés publicitaires

- depuis le 1^{er} janvier 2021, interdiction du dépôt d'imprimés publicitaires à visée commerciale sur les véhicules ainsi que la distribution de cadeaux non sollicités dans les boîtes aux lettres (nouvel article L. 541-15-16 du code de l'environnement) (article 47 de la loi AGEC) ;

- à compter du 1^{er} janvier 2022, obligation d'adresser les publications de presse et la publicité, adressée ou non, sans emballage plastique (nouvel article L. 541-49-1) (article 78 de la loi AGEC) ;

- à compter du 1^{er} janvier 2023, impression des prospectus et catalogues publicitaires sur du papier recyclé ou issu de forêts gérées durablement (nouvel article L. 541-15-17) (article 48 de la loi AGEC).

Dans son rapport de juin 2020, la Convention citoyenne pour le climat avait proposé de **renforcer l'ambition de la loi AGEC en inversant le principe** actuellement prévu par la loi, afin d'interdire la distribution à domicile d'imprimés à visée commerciale non adressés, lorsque l'autorisation de les recevoir ne fait pas l'objet d'une mention expresse et visible (**dispositif « Oui Pub »**).

Cette option, envisagée dans le cadre des débats sur le projet de loi AGEC, n'avait **pas été retenue par le Parlement**.

II. La mise en place d'un dispositif « Oui Pub », à titre expérimental et pour une durée de trois ans

L'article 9 du projet de loi initial prévoit l'interdiction, à titre expérimental et pendant une durée de trois ans, du « Oui Pub ».

Cette expérimentation a pour but d'évaluer l'impact d'une telle mesure sur la production et le traitement des déchets papier, ses conséquences sur l'emploi et sur les comportements des consommateurs et ses éventuelles difficultés de mise en œuvre.

Elle doit être mise en place dans des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales ayant défini un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés en application de l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement. **La liste de ces collectivités et groupements est définie par décret.**

Six mois avant le terme de cette expérimentation, le Gouvernement doit adresser au Parlement un rapport procédant à son évaluation.

Les modalités d'application du présent article devront être déterminées par décret en Conseil d'État.

En s'appuyant sur l'hypothèse que le dispositif « Oui Pub » incitera à terme 50 % des ménages à ne pas accepter de publicité, contre environ 20 %

aujourd'hui, l'impact de cette mesure en matière d'émissions de gaz à effet de serre est estimé à **0,37 MtCO₂**, ce qui correspond à environ **0,3 % de l'effort de réduction** devant être réalisé pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030.

III. Un dispositif expérimental conforté et précisé à l'Assemblée nationale

Le dispositif initial a été conforté à l'Assemblée nationale, qui lui a néanmoins apporté **plusieurs précisions**.

1. Concernant le champ d'application de l'expérimentation

En **commission spéciale**, un amendement a étendu le **dispositif aux imprimés en plastique**. Par ailleurs, un amendement de la rapporteure Aurore Bergé a ouvert la possibilité pour les collectivités territoriales et les groupements de collectivités territoriales mettant en place l'expérimentation de **définir des secteurs exclus de son champ**, en particulier le secteur culturel et la presse.

Enfin, en **séance publique**, un amendement a exclu les échantillons de presse du dispositif expérimental. « *Alors que le secteur de la presse est très fragilisé, l'envoi d'échantillons de presse non adressés peut susciter l'envie de s'abonner* », a ainsi rappelé la rapporteure Aurore Bergé.

2. Concernant l'évaluation menée dans le cadre de l'expérimentation

Un amendement adopté en commission prévoit que l'évaluation menée dans le cadre de l'expérimentation permet également de **mesurer les impacts sur les secteurs d'activités concernés par le « Oui Pub »**. Un amendement adopté en séance publique vise à ce que l'évaluation s'attache à évaluer **l'impact environnemental**, et non seulement l'impact sur la production et le traitement des déchets papier.

En séance publique, un amendement a également prévu que le rapport remis au Parlement par le Gouvernement au terme de l'expérimentation intègre une **étude comparée** de l'impact environnemental des campagnes publicitaires par voie de distribution d'imprimés de celles effectuées par voie numérique.

3. Concernant les collectivités concernées par l'expérimentation

Deux amendements adoptés en séance publique prévoient que la **population totale des collectivités et groupements** dans laquelle l'expérimentation sera mise en place ne doit pas excéder 10 % de la population française totale. Les amendements précisent également que la liste de ces collectivités et groupements sera définie par décret, sur la base des candidatures exprimées, la sélection devant être opérée, le cas échéant, en tenant compte de la diversité des territoires.

4. Un article complété d'une demande de rapport d'évaluation du dispositif de sanction au « Stop Pub »

Enfin, un amendement de la rapporteure adopté en commission spéciale complète l'article L. 541-15-15 du code de l'environnement précité d'un alinéa prévoyant la **remise par le Gouvernement au Parlement**, d'ici au 1^{er} juin 2022, d'un rapport évaluant la mise en œuvre et l'impact de la **sanction au « Stop Pub »**, introduite en première lecture de la loi AGECE par le Sénat.

IV. Un dispositif revenant sur l'équilibre atteint lors des débats parlementaires de la loi AGECE

L'article 9 **revient sur l'équilibre atteint lors des débats parlementaires de la loi AGECE**, qui avaient écarté l'interdiction de la distribution à domicile d'imprimés à visée commerciale non adressés, lorsque l'autorisation de les recevoir ne fait pas l'objet d'une mention expresse et visible (« Oui Pub »), pour privilégier l'instauration d'un régime de sanctions au « Stop Pub » à compter du 1^{er} janvier 2021.

Bien que le dispositif « Oui Pub » proposé par cet article ne le soit qu'à titre expérimental et pour une durée de trois ans, il est **permis de s'interroger sur la capacité de l'expérimentation à distinguer les résultats propres au « Oui Pub » de ceux du régime de sanctions au « Stop Pub » introduit par la loi AGECE.**

L'article 9 proposé **ne laisse ainsi aucune chance au choix fait par le législateur de pouvoir faire ses preuves.**

La commission a donc **adopté un amendement COM-12 visant à supprimer le dispositif expérimental prévu par l'article 9.**

Il confie par ailleurs à l'agence de la transition écologique (**Ademe**) la responsabilité d'évaluer la mise en œuvre du régime de sanctions du « Stop Pub » prévu par la loi AGECE. Le rapport devra évaluer la **capacité de ce régime de sanctions et les actions prévues dans le cadre de la filière à responsabilité élargie du producteur (REP)** de respecter l'objectif de réduction des déchets issus des papiers à usage graphique qui sera fixé dans le prochain cahier des charges de l'éco-organisme agréé pour cette filière, Citéo, dont l'agrément arrive à échéance le 31 décembre 2022.

Cette évaluation pourra, le cas échéant, préconiser la généralisation du dispositif « Oui Pub » pour atteindre les objectifs de réduction des déchets issus des papiers à usage graphique.

La commission a adopté l'article 9 ainsi modifié.

Article 10

Interdiction de la distribution systématique d'échantillons

Cet article vise à interdire, au plus tard le 1^{er} juillet 2022, de fournir à un consommateur, sans demande expresse de sa part, un échantillon de produit dans le but de lui vendre ce produit.

Eu égard à l'objet de l'article, tendant à lutter contre les pratiques tendant à la constitution non désirée de déchets ou contre les incitations à la surconsommation, la commission a souhaité maintenir le dispositif proposé, en dépit de sa faible portée pratique.

I. Des interdictions de distribution se limitant pour l'essentiel aux sacs et produits en plastique à usage unique

L'article L. 541-15-10, relatif à la politique de prévention et de gestion des déchets d'emballages, interdit la mise à disposition, à titre onéreux ou gratuit, des **sacs en plastique et d'autres produits en plastique à usage unique**. Il interdit par ailleurs, sauf demande contraire du client, les tickets de caisse, de carte bancaire, par des automates, ainsi que les bons d'achat et les tickets visant à la promotion ou à la réduction des prix de vente d'articles.

Préconisée par la Convention citoyenne pour le climat, la **distribution non sollicitée d'échantillons** n'est donc pas prévue à ce stade dans le code de l'environnement.

II. L'interdiction de la distribution systématique d'échantillons, au plus tard le 1^{er} juillet 2022

L'article 10 du projet de loi initial prévoit de compléter l'article L. 541-15-10 d'un paragraphe V prévoyant une interdiction, au plus tard le 1^{er} juillet 2022, de fournir à un consommateur, **sans demande expresse de sa part**, un échantillon de produit dans le but de lui vendre ce produit. Ce paragraphe prévoit par ailleurs qu'en cas de remise d'échantillon sur demande expresse, il doit être proposé au consommateur de fournir lui-même le contenant nécessaire au recueil de l'échantillon, si cela est matériellement possible.

La Convention citoyenne pour le climat avait proposé une **rédaction alternative**, assimilant la distribution d'échantillons non sollicités à une **pratique commerciale agressive**, définie à l'article L. 121-6 du code de la consommation. La liste des pratiques considérées comme agressives figure à l'article L. 121-7 du même code.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a écarté cette option pour **deux raisons**. Premièrement, il a estimé que la directive 2005/29/CE¹, d'harmonisation maximale, « [faisait] obstacle à un allongement de la liste des pratiques agressives ». D'autre part, le Conseil d'État a considéré que la « fourniture d'échantillons non sollicités ne [pouvait] être assimilée à une pratique commerciale agressive, au vu de la définition qu'en donne l'article L. 121-6 du code de la consommation ».

III. À l'Assemblée nationale, une réécriture intégrale du dispositif, n'en modifiant la portée qu'à la marge

1. En commission spéciale

En commission, l'Assemblée nationale a **intégralement réécrit le dispositif**, sur proposition de la rapporteuse Mme Aurore Bergé. Cette réécriture n'en modifie la portée qu'à la marge.

D'une part, la nouvelle rédaction prévoit que l'interdiction de fournir un échantillon à un consommateur s'applique **lorsque celui-ci n'en fait pas la demande**. Il **supprime donc la notion de** « demande expresse » initialement inscrite dans le projet de loi, considérant que cette formulation « poserait des difficultés en termes de traçabilité et de recueil des données ».

D'autre part, la nouvelle rédaction **exclut du dispositif les échantillons contenus dans la presse**. Elle précise enfin que les publications de presse ne peuvent pas être considérées comme des échantillons.

2. En séance publique

Un amendement prévoit que l'interdiction de fournir un échantillon à un consommateur lorsque celui-ci n'en fait pas la demande s'applique lorsque la distribution s'effectue « dans le cadre d'une démarche commerciale », expression remplaçant celle de l'article initial (« dans le but de lui vendre ce produit »).

Un amendement précise que le décret d'application de l'article 10 devra **définir ce qu'est un échantillon**.

¹ Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil.

IV. Un article à faible portée pratique

Dès lors que la rédaction proposée n'empêche pas les consommateurs de continuer à recevoir des échantillons, il est permis de s'interroger sur sa portée réelle. L'article 10 fait d'ailleurs partie des dispositions ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale, l'étude d'impact reconnaissant, entre les lignes, qu'un tel dispositif a plutôt vocation à « sensibiliser les citoyens aux enjeux de la transition verte ».

Eu égard à l'objet de l'article, qui vise à lutter contre les pratiques tendant à la constitution non désirée de déchets ou contre les incitations à la surconsommation, la commission a néanmoins souhaité maintenir le dispositif proposé.

Elle a adopté **plusieurs amendements afin de :**

– **supprimer la possibilité laissée au consommateur de fournir lui-même le contenant nécessaire au recueil du contenu de l'échantillon** (COM-13 de la rapporteure et COM-1594 de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques). Au cours des travaux menés par la rapporteure, cette proposition n'a donné lieu à aucun exemple de mise en œuvre concrète. Même en considérant que cette disposition puisse être rendue opérationnelle, l'article L. 120-2 du code de la consommation, introduit à l'occasion de la loi AGECE à l'initiative du Sénat, permet déjà à tout consommateur final de demander à être servi dans un contenant apporté par ses soins, dans la mesure où ce dernier est visiblement propre et adapté à la nature du produit acheté ;

– **supprimer la précision, superfétatoire, tendant à ce que soit fixée par voie réglementaire la définition de ce qu'est un échantillon** (COM-14 de la rapporteure et COM-1595 de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques). Les précisions d'application pourront néanmoins être apportées par le décret prévu à l'article 10 ;

– **supprimer l'exception accordée à la presse papier** concernant les échantillons inscrite par l'Assemblée nationale à l'alinéa 3 de l'article (COM-449 rect.).

La commission a adopté l'article 10 ainsi modifié.

CHAPITRE III

Accélérer le développement de la vente en vrac et de la consigne du verre

Article 11

Développement de la vente en vrac dans les grandes et moyennes surfaces

L'article du projet de loi initial, programmatique, prévoit que l'action des pouvoirs publics tende à ce que, d'ici le 1^{er} janvier 2030, 20 % de la surface de vente soient consacrées à la vente en vrac.

Le dispositif, intégralement réécrit par l'Assemblée nationale, a été rendu normatif et offre aux acteurs plusieurs manières de se conformer à leurs obligations de développement de la vente de produits présentés sans emballage primaire. L'article a par ailleurs été complété de dispositions diverses relatives à la vente sans emballage et d'une interdiction des emballages en polystyrène.

D'une part, la commission a adopté plusieurs amendements afin de clarifier la rédaction proposée, de s'assurer de sa bonne applicabilité dans l'ensemble des commerces et de compléter l'article d'un dispositif expérimental visant à faciliter le développement du vrac dans les petits magasins. D'autre part, la commission a adopté deux amendements identiques afin de limiter l'interdiction des emballages polystyrènes aux seuls emballages non recyclables.

I. Un cadre juridique définissant et encourageant la vente en vrac créé dans la loi AGEC, à l'initiative du Sénat

Créés par l'article 41 de la loi AGEC, introduit au Sénat en première lecture de la loi AGEC, les articles L. 120-1 et L. 120-2 du code de la consommation offrent un **cadre juridique définissant et encourageant la vente en vrac**.

L'article L. 120-1 fournit **une définition juridique de la vente en vrac**, laquelle se définit comme la vente au consommateur de produits présentés sans emballage, en quantité choisie par le consommateur, dans des contenants réemployables ou réutilisables. La vente en vrac est proposée en libre-service ou en service assisté dans les points de vente ambulants. Elle peut être conclue dans le cadre d'un contrat de vente à distance. Tout produit de consommation courante peut être vendu en vrac, sauf exceptions dûment justifiées par des raisons de santé publique, la liste des exceptions devant être fixées par voie réglementaire. Un décret doit prochainement être publié.

Projet de décret relatif aux exceptions à la vente en vrac

Le projet de décret prévoit des interdictions déjà existantes liées à des motifs de santé publique définies par les réglementations européenne (les aliments pour nourrissons, les compléments alimentaires, les produits laitiers liquides, les denrées surgelées, certains aliments composés pour animaux ainsi que les additifs et prémélanges destinés à entrer dans leur composition) et nationale (produits phytopharmaceutiques et produits rodenticides) ou dans les autorisations de mise sur le marché (produits biocides).

Le projet de décret visera également les denrées périssables ou très périssables (viandes, poissons...). En effet, les exigences relatives notamment à l'hygiène des denrées et aux températures de conservation sont élevées et difficilement applicables à la vente en vrac en libre-service. Le projet de décret exclura donc la vente en vrac en libre-service de ces produits, sauf lorsque ceux-ci sont présentés à la vente en vue d'une consommation immédiate (dans les bars à salades des supermarchés par exemple) ou au moyen d'un distributeur automatique.

L'article L. 120-2 du même code **facilite l'apport par un consommateur d'un contenant réutilisable**. Il dispose que dans les commerces de vente au détail, le contenant réutilisable peut être fourni par le détaillant sur le lieu de vente ou être apporté par le consommateur. Il prévoit que tout consommateur final peut demander à être servi dans un contenant apporté par ses soins, dans la mesure où ce dernier est visiblement propre et adapté à la nature du produit acheté. Un affichage en magasin doit informer le consommateur final sur les règles de nettoyage et d'aptitude des contenants réutilisables. Dans ce cas, le consommateur est responsable de l'hygiène et de l'aptitude du contenant. Le commerçant peut refuser le service si le contenant proposé est manifestement sale ou inadapté.

Par ailleurs, l'article L. 112-9 du code de la consommation, également introduit dans la loi AGECE, prévoit une obligation pour les commerces disposant d'une surface de vente supérieure à 400 mètres carrés de mise à disposition, gratuite ou non, de contenants réemployables ou réutilisables propres se substituant aux emballages à usage unique.

Sur ces fondements, la Convention citoyenne pour le climat avait proposé de créer de **nouvelles obligations pour les commerces de vente** afin de stimuler le **développement de la vente en vrac**.

II. Une disposition programmatique et ne traduisant que partiellement la proposition de la Convention citoyenne pour le climat

L'article du projet de loi initial dispose que l'action des pouvoirs publics tendra à ce que, d'ici le 1^{er} janvier 2030, 20 % de la surface de vente soient consacrés à la vente en vrac dans les commerces de vente de grandes et moyennes surfaces, dont la surface est supérieure à 400 mètres carrés.

La précision de ce que « *l'action des pouvoirs publics [tende]* » à cet objectif de 20 % a été introduite par le Gouvernement après l'avis du Conseil d'État qui avait écarté l'article qui lui avait été soumis. Le Conseil d'État avait en effet noté que l'objectif initialement énoncé était assigné aux acteurs privés du secteur de la grande distribution, alors même que l'article 34 de la Constitution permet aux lois de programmation de ne déterminer que les objectifs ayant trait à l'action de l'État. En tout état de cause, la commission relève que la référence à l'action des pouvoirs publics ajoutée par le Gouvernement **n'enlève rien au caractère programmatique du dispositif proposé à l'Assemblée nationale.**

Il convient par ailleurs de noter que cette proposition initiale, ainsi rédigée, ne traduit que partiellement la préconisation de la Convention citoyenne pour le climat :

- tout d'abord, la rédaction proposée par la Convention, normative, **s'imposait aux acteurs économiques concernés ;**

- de surcroît, les acteurs assujettis à l'obligation étaient les **centrales de vente** et les **commerces à la surface de vente supérieure à 300 mètres carrés**. Le choix fait par le Gouvernement d'un seuil de 400 mètres carrés présente l'avantage d'être cohérent avec celui fixé pour l'obligation de mettre des contenants à la disposition des clients qui achètent des produits sans emballage (article L. 112-9 du code de la consommation précité) et avec celui correspondant à la **définition donnée aux grandes et moyennes surfaces ;**

- enfin, les seuils envisagés n'étaient pas **applicables aux surfaces, mais à l'offre proposée¹** par les acteurs visés.

Selon l'étude d'impact, dans l'hypothèse où cette mesure permettrait de **réduire de 10 % la production des emballages plastiques**, elle pourrait permettre de réduire les émissions du pays de **0,52 MteqCO₂ par an**, soit 0,5 % de l'effort à réaliser pour atteindre l'objectif de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990.

III. Un dispositif intégralement réécrit et un article complété, notamment d'une interdiction des emballages en polystyrène

1. Un dispositif rendu normatif et offrant aux acteurs plusieurs manières de se conformer à leurs obligations

En commission, par un amendement de la rapporteure Aurore Bergé, l'Assemblée nationale a procédé à une **réécriture intégrale de l'article de l'article 11 du projet de loi.**

¹ La proposition de la Convention citoyenne pour le climat proposait ainsi que le vrac atteigne 25 % de l'offre proposée par les centrales d'achat et de celle mise à la disposition des consommateurs par les commerces de vente au détail en vrac dès 2023 ; 35 % dès 2025 ; 50 % dès 2030.

Le **dispositif modifié devient contraignant**, s'imposant aux commerces assujettis, là où le dispositif initial n'était que programmatique, en dépit de la modification effectuée par le Gouvernement après l'avis du Conseil d'État.

La nouvelle rédaction procède par ailleurs à **plusieurs modifications de fond**. Elle limite tout d'abord l'obligation aux **seuls commerces de vente au détail**, excluant donc explicitement les commerces de gros. De surcroît, est désormais visée la **vente de produits présentés sans emballage primaire**, notion plus large que celle de vente en vrac qu'elle inclut cependant. Elle ouvre enfin aux acteurs **plusieurs voies** pour se conformer à leurs obligations de développement de la vente de produits présentés sans emballage primaire :

- **l'atteinte d'un seuil de 20 %** de la surface totale de vente **consacrée à la vente de produits de grande consommation¹** ;

- la mise en place d'un **dispositif d'effet équivalent** exprimé en nombre de références ou en proportion du chiffre d'affaires.

Un **décret** est prévu pour définir des objectifs en fonction des catégories de produits, des exigences sanitaires et de sécurité et des adaptations requises dans les pratiques des producteurs, des distributeurs et des consommateurs.

En séance publique, deux amendements identiques, modifiés par un sous-amendement de la rapporteure, sont venus préciser que ce décret définit également les **objectifs à atteindre en fonction des spécificités des réseaux de distribution et en particulier de certains types de commerces spécialisés**. Les auteurs des amendements estiment que si « *la vente en vrac se développe de plus en plus dans le secteur alimentaire, elle reste encore bien souvent à l'état de projet ou en cours d'expérimentations pour divers secteurs non alimentaires* » et que les « *surfaces de vente spécialisées ne seront donc pas en capacité d'atteindre les objectifs ambitieux de la loi, sans le vrac alimentaire* ».

2. Un article complété en séance publique de dispositions diverses relatives à la vente sans emballages

Deux amendements identiques, dont un de la rapporteure insèrent à l'article 11 un **I A clarifiant la définition de la vente en vrac**, inscrite à l'article L. 120-1 du code de la consommation, afin qu'il soit précisé que la vente en vrac est proposée en libre-service ou en service assisté, qu'ils soient ambulants ou non.

Un amendement insère à l'article 11 un **I bis**, disposant que **l'action des pouvoirs publics vise à encourager la vente de produits sans emballages primaires**, et en particulier la vente en vrac, dans les commerces de détail, notamment en définissant un cadre réglementaire adapté à ce type

¹ La référence à la surface totale de vente « *consacrée à la vente de produits de grande consommation* » était absente de la rédaction initiale du projet de loi.

de vente, le cas échéant en prévoyant des expérimentations, et en menant des actions de sensibilisation, tant à destination des consommateurs que des professionnels concernés.

3. Une interdiction des emballages en polystyrène adoptée en séance publique

Cinq amendements identiques adoptés en séance publique contre l'avis du Gouvernement complètent l'article 11 d'un **III interdisant, à partir de 2025, les emballages** constitués pour **tout ou partie de polymères ou de co-polymères styréniques**, soit en polystyrène ou en polymères qui lui sont similaires.

IV. Un dispositif nécessitant d'être clarifié et complété d'un accompagnement des petits commerces

Le développement de la vente en vrac constitue une **attente citoyenne forte**, à laquelle le Sénat avait apporté des premières réponses législatives dans le cadre des débats sur la loi AGECE.

À cet égard, la commission souscrit à l'objectif porté par le présent article, qui **doit contribuer à réduire les déchets d'emballages**. Elle porte également un regard favorable à l'évolution du dispositif à la faveur de son examen par l'Assemblée nationale, qui a **rendu l'article 11 contraignant**.

Toutefois, si elle se **satisfait de la volonté de donner à certains commerces une plus grande flexibilité** afin de se conformer à leurs obligations de développement de vente de produits présentés sans emballage primaire, la commission constate que la rédaction proposée demeure **peu claire**, au point qu'il est permis de **s'interroger sur sa portée réelle**.

La commission a donc adopté deux amendements identiques COM-15 de la rapporteure et COM-1596 de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques **visant à garantir la bonne application du dispositif** :

- Cet amendement prévoit tout d'abord que **l'objectif de 20 % de la surface de vente soit retenu par défaut, en particulier pour les grandes et moyennes surfaces non spécialisées. Seuls les commerces spécialisés pourraient ainsi contribuer au développement de la vente de produits présentés sans emballage primaire** par des dispositifs ayant un effet équivalent sur la réduction des déchets d'emballage.

- Par ailleurs, contrairement à la rédaction retenue par l'Assemblée nationale, cet amendement **ne limite pas la définition du dispositif d'effet équivalent aux dispositifs exprimés en nombre de références ou en proportion du chiffre d'affaires** ; il renvoie au pouvoir réglementaire la responsabilité d'adapter ces dispositifs et les objectifs associés en fonction du type de commerce spécialisé concerné.

- Enfin, compte tenu du fait que la loi du 13 juillet 1972¹ définit la surface de vente des magasins de commerce de détail comme l'ensemble des espaces affectés à la circulation de la clientèle pour effectuer ses achats, de ceux affectés à l'exposition des marchandises proposées à la vente, à leur paiement, et de ceux affectés à la circulation du personnel pour présenter les marchandises à la vente, l'amendement prévoit que le **pouvoir réglementaire** définisse, pour l'application effective du présent article, les **modalités de détermination de la surface de vente des produits de grande consommation**.

Par ailleurs, **afin de compléter l'article d'un dispositif facilitant le développement du vrac dans les petits commerces**, la commission a adopté un amendement COM-16 de la rapporteure visant à **rendre le I bis, paragraphe non normatif introduit à l'Assemblée nationale, plus opérationnel et plus contraignant** pour l'État, en prévoyant la **mise en place d'un dispositif expérimental**, pour une durée de trois ans, tendant à encourager la vente de produits sans emballage primaire. **L'expérimentation doit ainsi permettre d'évaluer les modalités de développement de la vente de produits présentés sans emballage dans les commerces de détail d'une taille inférieure à 400 mètres carrés**. Afin d'accélérer ce développement, elle doit notamment identifier les **contraintes techniques, financières et réglementaires** à lever, notamment **celles empêchant la vente en vrac de certains produits de consommation** en application de l'article L. 120-1 du code de la consommation. Elle doit également **permettre d'identifier les leviers tendant à limiter les risques de gaspillage** pouvant être associés au développement de la vente en vrac. L'évaluation de cette expérimentation devra être transmise par le Gouvernement au Parlement dans les six mois qui suivent la fin de l'expérimentation.

De plus, la commission a adopté un amendement COM-1389 prévoyant que dans les deux ans à compter de la publication de la loi, le Gouvernement remette au Parlement un **rapport faisant état de l'avancement de l'atteinte des objectifs fixés au I de l'article 11**. Ce rapport a vocation, sur la base de cet état des lieux, à définir une trajectoire pour s'assurer de son bon respect et de proposer, le cas échéant, des dispositifs pour accompagner les acteurs économiques. Il doit également proposer une **échelle de sanctions** applicables aux commerces de vente de détail qui ne respecteraient pas les objectifs fixés à la date échue.

Enfin, la commission a adopté deux amendements identiques COM-17 de la rapporteure et COM-1597 de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques **afin de limiter l'interdiction des emballages polystyrènes aux seuls emballages non recyclables**. S'il n'existe pas aujourd'hui en France de filière opérationnelle de recyclage de ces matières, plusieurs projets de recyclage chimique ont récemment été

¹ Loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

annoncés ou sont au stade du pilote technologique, dans la perspective de l'objectif de 100 % d'emballages recyclables d'ici 2025 fixé par la loi AGECL. Alors même que d'importants moyens sont consacrés à la recherche et au développement de solutions de recyclage à l'échelle nationale, une **interdiction immédiate serait pour le moins inopportune**. L'objectif fixé par le législateur de 100 % d'emballages recyclables d'ici 2025 doit pour autant être respecté. Les amendements adoptés restreignent ainsi l'interdiction initialement prévue aux seuls emballages en polystyrène non recyclables et dans l'incapacité d'intégrer une filière de recyclage à compter du 1^{er} janvier 2025. Il laisse ainsi la **possibilité aux acteurs du secteur de rendre opérationnelle et de généraliser avant cette date, les solutions de recyclage attendues**.

La commission a adopté l'article 11 ainsi modifié.

Article 11 bis (nouveau)

Lutte contre les déchets de la vente à emporter

Cet article, introduit par plusieurs amendements, vise à mieux lutter contre les déchets de la vente à emporter. Il prévoit, d'une part, qu'à compter du 1^{er} janvier 2025, les services de restauration collective proposant des services de vente à emporter soient tenus de proposer au consommateur d'être servi dans un contenant réutilisable ou composé de matières biosourcées et recyclables. Il prévoit, d'autre part, l'expérimentation d'une obligation pour les plateformes de vente à emporter de proposer au consommateur final la livraison dans un contenant réutilisable et consigné.

Selon les chiffres du ministère de la transition écologique, en 2019 en France, plus de **200 millions de repas ont été livrés par les acteurs du secteur de la restauration livrée. 600 millions d'emballages à usage unique** seraient ainsi générés par ces activités.

Ce marché connaît une croissance forte (**+ 30 % par an**), accélérée plus encore par la **pandémie de Covid-19**. Ce phénomène est jugé **préoccupant** par certaines collectivités territoriales, en charge du service public de gestion des déchets, qui observent depuis le début de la crise sanitaire un « *vrai retour des déchets plastiques dans l'espace public* »¹.

80 % des 1800 élus locaux ayant répondu à la consultation lancée par le Sénat sur le projet de loi « Climat et résilience » constatent une augmentation des déchets issus de la vente à emporter et de la restauration livrée. **85 % des répondants** estimaient nécessaire de mieux lutter contre ces déchets.

C'est le sens de plusieurs amendements adoptés par la commission :

- le COM-19 de la rapporteure et le COM-1574 complètent tout d'abord le 2^o du III de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement afin de prévoir qu'à compter du 1^{er} janvier 2025, les **services de restauration collective** proposant des services de vente à emporter soient tenus de proposer au consommateur d'être servi dans un **contenant réutilisable ou composé de matières biosourcées et recyclables** ;

- le COM-20 de la rapporteure prévoit qu'à **titre expérimental**, dans des communes ou des groupements de collectivités territoriales définis par voie réglementaire, et pour une durée de dix-huit mois, il peut être fait **obligation aux plateformes facilitant par l'utilisation d'une interface**

¹ Le Monde, « Avec la fermeture des restaurants, le retour en force des emballages jetables... et du plastique », 29 janvier 2021.

électronique la vente à distance de repas ou de denrées alimentaires de proposer au consommateur final **la livraison dans un contenant réutilisable et consigné**. Cette expérimentation a pour but de déterminer la pertinence de ces solutions d'un point de vue environnemental et économique, compte tenu notamment de la méthode de collecte retenue (reprise du contenant à domicile par un livreur, retour du contenant par le consommateur dans un point de collecte...). Cette expérimentation rejoint des **initiatives portées par plusieurs plateformes**. Le présent article pourrait être un effet levier puissant pour l'ensemble de la chaîne de valeur, accélérant le passage à des solutions de réemploi par les restaurateurs. Il permettrait à la France de suivre la voie tracée par d'autres pays, à l'instar de la Suisse, et du succès de son système Recircle créé en 2016, auquel adhèrent aujourd'hui plus de 1 300 restaurateurs.

La commission a adopté l'article 11 bis ainsi rédigé.

Article 12

Consigne sur les emballages en verre, de manière à ce qu'ils soient réutilisables et lavables

Cet article vise à permettre la généralisation d'une consigne sur les emballages en verre, de manière à ce qu'ils soient réutilisables et lavables, au plus tôt en 2025. À l'Assemblée nationale, ce dispositif a été allégé, notamment par la suppression de la perspective d'une généralisation de la consigne.

La commission constate que la loi AGEC a déjà permis au pouvoir réglementaire de faire obligation aux producteurs, ou à l'éco-organisme dont ils relèvent, de mettre en œuvre des dispositifs de consigne autres que la consigne pour recyclage sur les bouteilles plastiques, et que l'article 12, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, ne fait que décliner cette possibilité à la consigne pour réemploi pour les emballages en verre.

Elle a donc adopté un amendement visant à modifier la rédaction proposée de manière à permettre à l'article 12 de constituer un réel complément à la loi AGEC, ce que la rédaction proposée par l'Assemblée nationale ne permet pas. Afin de donner une perspective ambitieuse aux metteurs sur le marché, cet amendement prévoit tout d'abord que soit définie par décret une trajectoire d'évolution de la proportion minimale d'emballages en verre réemployés à mettre sur le marché annuellement en France. L'amendement prévoit par ailleurs qu'une évaluation de la pertinence économique et environnementale de la consigne en verre soit réalisée avant 2023. En permettant d'identifier plus finement les secteurs et emballages qui devront faire l'objet d'un dispositif de consigne, cette évaluation devra permettre d'accompagner la montée en puissance du réemploi accompagnée par le décret précité.

Ces ajouts sont complétés par les apports ambitieux à l'article 12 *bis* adopté par la commission.

I. La mise en place d'une consigne sur les emballages en verre déjà permise par la loi AGEC

Introduit par l'article 66 de la loi AGEC¹, l'article L. 541-10-11 du code de l'environnement ouvre la possibilité de la mise en place d'une consigne pour recyclage ou réemploi sur les **bouteilles plastiques**, afin d'atteindre les objectifs de collecte pour recyclage fixés par le droit européen². La mise en place de cette consigne est cependant **conditionnée** à

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

² Le taux de collecte pour recyclage doit atteindre 77 % en 2025 et 90 % en 2029.

la réalisation de bilans annuels de l'Ademe et à la non-atteinte des objectifs européens.

Considérant que le Gouvernement ne pourra définir les modalités de mise en œuvre de cette consigne qu'après la publication du bilan réalisé par l'Ademe en 2023, le dispositif ne pourra **être mis en œuvre au plus tôt qu'en 2024**.

Le II du même article, introduit dans le projet de loi AGECE en première lecture au Sénat, dispose par ailleurs qu'il **peut être fait obligation** aux producteurs, ou à l'éco-organisme dont ils relèvent, de mettre en œuvre **d'autres dispositifs de consigne** lorsque ces dispositifs sont nécessaires à l'atteinte des objectifs nationaux ou européens de prévention ou de gestion des déchets, **sous réserve que le bilan environnemental global** de ces dispositifs soit positif.

Dans les conditions posées par le II de l'article L. 541-10-11 du code de l'environnement, **la loi autorise donc déjà le Gouvernement à mettre en place une consigne sur les emballages en verre, de manière à ce qu'ils soient réutilisables et lavables**.

Il convient de noter que la collecte pour réemploi du verre, en particulier des bouteilles, **existe déjà dans les cafés, hôtels et restaurants**, pour la vente entre professionnels, et, très ponctuellement sur le territoire, pour la **vente de professionnels aux particuliers**. Selon l'Ademe, le **taux de réemploi des bouteilles en verre peut ainsi être estimé à 10 %¹**.

Cet article s'inscrit enfin dans la **perspective dessinée** par l'article L. 541-1 du code de l'environnement, tel que modifié par l'article 9 de la loi AGECE, qui prévoit que la France se dote d'une **trajectoire nationale visant à augmenter la part des emballages réemployés** mis en marché par rapport aux emballages à usage unique, de manière à atteindre une proportion de 5 % des emballages réemployés mis en marché en 2023, exprimés en unité de vente ou équivalent unité de vente, et de 10 % en 2027.

II. Un prolongement de la loi AGECE, rendant explicite la possibilité d'une généralisation d'une consigne sur les emballages en verre, de manière à ce qu'ils soient réutilisables et lavables

L'article 12 du projet de loi initial **complète** le II précité de l'article L. 541-10-11 du code de l'environnement d'un alinéa prévoyant que dans les mêmes conditions, **l'obligation de mise en place d'une consigne pour les emballages en verre**, de manière à ce qu'ils soient lavables et réutilisables, pourra être **généralisée**. Il est précisé que cette **généralisation** ne pourra pas entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier **2025**.

¹ Jacques Vernier, *Rapport sur la consigne des emballages de boissons*, novembre 2019.

Le projet de loi rend donc **explicite** la possibilité de la généralisation d'une consigne sur les emballages en verre, **déjà permise par la loi AGECE**.

Il contribue ainsi à **retranscrire** la proposition formulée par la Convention citoyenne pour le climat. La **possibilité d'une mise en place progressive avant 2025**, préconisée par la Convention, est cependant exclue par la rédaction initiale du projet de loi.

III. À l'Assemblée nationale, un dispositif allégé, la perspective d'une généralisation de la consigne supprimée

En commission, l'Assemblée nationale a procédé à une réécriture intégrale de l'article par un amendement de la rapporteure Aurore Bergé.

La nouvelle rédaction dispose tout d'abord que **des dispositifs de consigne pour réemploi** peuvent être mis en œuvre pour les **emballages en verre lorsque le bilan environnemental global est positif**. Le bilan environnemental de ces dispositifs tient compte de la **distance de transport** parcourue par les emballages pour être réemployés.

La notion de « *consigne pour les emballages en verre, de manière à ce qu'ils soient lavables et réutilisables* » a donc été **remplacée** par celle moins précise de « *dispositifs de consigne pour réemploi pour les emballages en verre* ». **Surtout, la possibilité de « généraliser » la consigne a été supprimée, donnant une grande latitude au pouvoir réglementaire pour définir l'étendue du nouveau système**. En conséquence, la **référence au 1^{er} janvier 2025 a également disparu**.

La nouvelle rédaction vise par ailleurs à préciser à l'actuel II de l'article L. 541-10-11 du code de l'environnement que l'obligation de mettre en œuvre d'autres dispositifs de consigne que celui visé au I – relatif aux bouteilles plastiques – ne pourra être appliqué qu'aux éco-organismes et aux producteurs de produits **mis sur le marché sur le territoire national**.

Un sous-amendement vise enfin à ce que ces dispositifs de consigne pour réemploi du verre soient pris sur la base d'une **évaluation réalisée par l'observatoire du réemploi et de la réutilisation** prévu par le II de l'article 9 de la loi AGECE.

Enfin, en séance publique, un amendement a inséré un I à l'article 12, introduisant un nouvel article L. 541-9-10 dans le code de l'environnement, afin de **codifier l'observatoire du réemploi et de la réutilisation**. Dans ce nouvel article, il est ainsi précisé que l'observatoire du réemploi et de la réutilisation est **chargé de collecter et de diffuser les informations et études liées au réemploi et à la réutilisation** des produits soumis au principe de responsabilité élargie du producteur. L'article rappelle également que l'observatoire peut mener dans son domaine de compétence, en lien avec les éco-organismes, **toute étude nécessaire à l'évaluation de la pertinence des solutions de réemploi et de réutilisation**

d'un point de vue environnemental et économique. Il peut accompagner, en lien avec les éco-organismes, la **mise en œuvre d'expérimentation dans son domaine de compétence**. Il assure enfin **l'animation des acteurs concernés par ces mesures**.

L'amendement **abroge** en conséquence le II de l'article 9 de la loi AGECE.

IV. Répondre à une préoccupation locale forte, en fixant une trajectoire d'évolution d'emballages en verre réemployés mis sur le marché et en évaluant la pertinence économique et environnementale de la consigne en verre

La rapporteure rappelle tout d'abord que le II de l'article L. 541-10-11 du code de l'environnement, introduit par la loi AGECE à l'initiative du Sénat, **permet déjà au pouvoir réglementaire de faire obligation aux producteurs, ou à l'éco-organisme dont ils relèvent, de mettre en œuvre des dispositifs de consigne** autres que la consigne pour recyclage sur les bouteilles plastiques, lorsque ces dispositifs sont nécessaires à l'atteinte des objectifs nationaux ou européens de prévention ou de gestion des déchets, sous réserve que le bilan environnemental global de ces dispositifs soit positif. L'article 12, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, ne fait **que décliner cette possibilité à la consigne pour réemploi pour les emballages en verre**. Il **amoindrit même la portée de la loi AGECE**, en ce qu'il ne prévoit aucune possibilité, pour le pouvoir réglementaire, d'obliger à la mise en place d'un dispositif de consigne pour ces emballages.

La commission a donc adopté un amendement COM-21 de la rapporteure visant à modifier la rédaction proposée, afin de **mieux articuler l'article 12 avec les apports de la loi AGECE**.

L'amendement vise tout d'abord à **compléter l'article L. 541-1 du code de l'environnement de manière à ce que le décret définissant la proportion minimale d'emballages réemployés à mettre sur le marché annuellement en France détermine plus spécifiquement une trajectoire d'évolution d'emballages en verre réemployés mis sur le marché**. En donnant ainsi une **perspective aux metteurs sur le marché**, cette précision doit **permettre à l'article 12 de constituer un réel complément à la loi AGECE**, ce que ne permet pas la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

L'amendement prévoit par ailleurs qu'une **évaluation d'un dispositif de consigne pour réemploi pour les emballages en verre devra être menée avant le 1^{er} janvier 2023 par l'observatoire du réemploi et de la réutilisation** – dont la consécration législative à l'article 12 est au demeurant maintenue par l'amendement. Cette évaluation **devra attester de sa pertinence environnementale et économique**. En permettant d'identifier plus finement les secteurs et emballages qui devront faire l'objet d'un

dispositif de consigne, cette évaluation devra permettre d'accompagner la montée en puissance du réemploi accompagnée par le décret précité.

Ces ajouts sont complétés par les apports ambitieux à l'article 12 *bis* adopté par la commission. L'amendement adopté à l'article 12 *bis* vise ainsi à accroître le soutien au développement des solutions de réemploi et de réutilisation de 2 à 5 % des éco-contributions de la filière REP emballages. Ce « 5 % réemploi » pourrait **spécifiquement être dédié à l'accompagnement des producteurs** tenus de mettre sur le marché des emballages réemployés en application du III de l'article L. 541-1 du code de l'environnement. Les montants ainsi alloués pourraient **contribuer à combler le surcoût supporté par les filières**, comme celle des emballages en verre, particulièrement sollicitées pour accompagner le développement du réemploi. Ces fonds pourraient également être **affectés au financement d'infrastructures** - au premier rang desquelles les laveuses et les infrastructures de collecte - **facilitant le déploiement du réemploi sur l'ensemble du territoire national**. Le maillage du territoire par ces infrastructures est d'autant plus important qu'il conditionnera largement le **bilan environnemental du déploiement de dispositifs de consigne pour réemploi**. Le **fléchage de ces montants, prélevés sur des emballages jetables parfois produits à l'étranger, vers des activités locales et non délocalisables, contribuera également au caractère vertueux du dispositif proposé**.

Ces apports répondent ainsi à une **préoccupation locale forte** : plus de 90 % des 1 800 élus locaux ayant répondu à la consultation lancée par le Sénat sur le projet de loi « Climat et résilience » estiment **pertinent de généraliser une consigne pour réemploi sur le verre**.

Enfin, la commission a adopté plusieurs **amendements relatifs à l'observatoire** du réemploi et de la réutilisation afin :

- de prévoir la création de cet observatoire au plus tard 6 mois après la publication de la loi (COM-676 rect., COM-1273 et COM-1567) ;

- de prévoir que cet observatoire définisse une trajectoire nationale visant à augmenter la part des emballages réutilisés et réemployés mis en marché par rapport aux emballages à usage unique (COM-1390).

La commission a adopté l'article 12 ainsi modifié.

Article 12 bis A (nouveau)

**Report à 2023 de l'entrée en vigueur de la REP
sur les emballages professionnels pour les cafés, hôtels et restaurants**

Cet article, introduit par un amendement COM-1794 rect. ayant reçu un avis de sagesse de la commission, repousse à 2023 la mise en place de la filière à responsabilité élargie pour les producteurs (REP) sur les emballages professionnels pour les cafés, hôtels et restaurants, afin de tenir compte des conséquences de la crise sanitaire.

L'article 62 de loi AGEC¹ prévoit la **mise en place d'une filière à responsabilité élargie pour les producteurs (REP)** d'emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les professionnels à compter du 1^{er} janvier 2025 (2^o de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement).

Le même article prévoyait d'anticiper cette obligation au **1^{er} janvier 2021** pour les emballages consommés ou utilisés par les **professionnels ayant une activité de restauration**.

Le très fort impact de la crise sanitaire sur le secteur des cafés, hôtels et restaurants n'a pas permis de mettre en place la filière REP à la date prévue.

C'est pourquoi la commission a adopté un amendement COM-1794 rect., ayant reçu un avis de sagesse, prévoyant une entrée en vigueur différée de l'obligation de **mise en place d'une filière REP au 1^{er} janvier 2023**.

La commission a adopté l'article 12 bis A ainsi rédigé.

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

Article 12 bis

**Éco-modulation des éco-contributions
sur les emballages consignés pour réemploi
qui respectent les standards d'emballages définis par les éco-organismes**

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, vise à ce que les éco-contributions sur les emballages consignés pour réemploi fassent l'objet d'une éco-modulation s'ils respectent les standards d'emballages devant être définis par les éco-organismes d'ici 2022.

La commission a adopté cet article, qui constitue un complément utile à la loi AGEC et à l'article 12 du présent projet de loi. La commission a par ailleurs adopté un amendement visant à accroître le soutien au développement des solutions de réemploi et de réutilisation de 2 à 5 % des éco-contributions de la filière REP emballages. Ces fonds pourraient notamment être affectés au financement d'infrastructures - au premier rang desquelles les laveuses et les infrastructures de collecte - facilitant le déploiement du réemploi sur l'ensemble du territoire national.

I. Des gammes standards d'emballages réemployables devant être définis par les éco-organismes d'ici 2022

L'article 65 de la loi AGEC¹ prévoit que les éco-organismes des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) sur les emballages ménagers et professionnels définissent des **gammes standards d'emballages** réemployables pour les secteurs de la restauration, ainsi que pour les produits frais et les boissons. Ces standards doivent être définis au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

Selon les informations transmises à la commission, l'éco-organisme en charge de la filière REP sur les emballages ménagers, **Citéo**, devrait présenter **ces gammes en octobre prochain, avant leur mise à disposition en juillet 2022.**

Pour l'heure, **aucune incitation** n'est prévue pour que les producteurs recourent à ces gammes standards d'emballages réemployables. En particulier, l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement ne prévoit pas **d'éco-modulation des éco-contributions** pour les emballages qui respecteraient ces standards.

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

L'éco-modulation des éco-contributions

L'article L. 541-10-3 du code de l'environnement, tel que modifié par l'article 62 de la loi AGECE, prévoit que les éco-contributions versées par les producteurs soumis au principe de responsabilité élargie du producteur (REP) peuvent être modulées en fonction de critères de performance environnementale¹. La modulation prend la forme d'une prime accordée par l'éco-organisme au producteur lorsque le produit remplit les critères de performance, et celle d'une pénalité due par le producteur à l'éco-organisme lorsque le produit s'en éloigne. L'article précise de surcroît que les primes et pénalités peuvent être supérieures au montant de la contribution financière nécessaire à la gestion des déchets et doivent permettre d'atteindre les objectifs distincts de réduction des déchets, de réemploi, de réutilisation, de réparation, d'intégration de matière recyclée, de recyclabilité et de recyclage. Sur demande motivée du producteur, l'éco-organisme est cependant tenu de limiter le montant de la prime ou de la pénalité à 20 % du prix de vente hors taxe de son produit.

II. Une éco-modulation des éco-contributions sur les emballages consignés pour réemploi qui respectent les standards d'emballages définis par les éco-organismes

Introduit en séance publique par dix amendements identiques, l'article 12 bis complète l'article L. 541-10-3 du code de l'environnement, de façon à ce que les **éco-contributions sur les emballages consignés pour réemploi fassent l'objet d'une éco-modulation** s'ils respectent les standards d'emballages définis par les éco-organismes.

III. Un apport utile, complété d'un renforcement des financements consacrés au développement des solutions de réemploi et de réutilisation

1. Un complément utile à la loi AGECE et à l'article 12 du projet de loi

Auditionné par la rapporteure, l'éco-organisme Citéo fait valoir que les emballages réemployables n'induisent pas de coûts de gestion pour les collectivités territoriales, dès lors que ces emballages ont vocation à être récupérés et réemployés par les producteurs et que les collectivités territoriales ne mettent pas en place aujourd'hui de systèmes de gestion des emballages réemployables. **À ce titre, ces emballages ne seraient donc pas assujettis au versement de l'éco-contribution.**

¹ Parmi lesquels la quantité de matière utilisée, l'incorporation de matière recyclée, l'emploi de ressources renouvelables gérées durablement, la durabilité, la réparabilité, les possibilités de réemploi ou de réutilisation, la recyclabilité, la visée publicitaire ou promotionnelle du produit, l'absence d'écotoxicité et la présence de substances dangereuses, en particulier lorsque celles-ci sont susceptibles de limiter la recyclabilité ou l'incorporation de matières recyclées.

Pour autant, l'article L. 541-10-2 du code de l'environnement prévoit que les contributions financières versées par le producteur à l'éco-organisme couvrent les coûts de la collecte, du transport et du traitement des déchets, **mais également les coûts afférents à la prévention, parmi lesquels on peut retrouver les coûts associés au développement de solutions de réutilisation et de réemploi.** L'article L. 541-10-3 permet de fixer des **primes supérieures à l'éco-contribution nécessaire à la gestion des déchets en vue d'atteindre les objectifs fixés aux éco-organismes**, notamment en matière de réemploi et de réutilisation. **Il découle donc de la combinaison de ces deux articles qu'un emballage réemployable non assujéti au versement de l'éco-contribution pourrait bénéficier d'une prime, sous la forme d'une éco-contribution négative.**

La difficulté d'ordre technique soulevée par Citéo semble donc pouvoir être écartée par une lecture attentive des articles du code de l'environnement, tels que modifiés par la loi AGECE.

À cet égard, le présent article constitue un **complément utile à cette loi** en ce qu'il **incitera** les producteurs à se saisir des standards d'emballages qui seront prochainement définis par Citéo.

Il constitue surtout un **ajout pertinent à l'article 12 du présent projet de loi**, relatif à la consigne pour réemploi sur les emballages en verre. En effet, la **standardisation** des emballages en verre constitue un **préalable au fonctionnement effectif de la consigne pour réemploi**, en ce qu'elle permettra d'assurer un **rendement d'échelle** susceptible d'en améliorer l'équilibre économique.

2. Un renforcement des financements consacrés au développement des solutions de réemploi et de réutilisation

Afin d'atteindre l'objectif de **mise sur le marché de 10 % d'emballages réemployés en 2027** prévu à l'article L. 541-1 du code de l'environnement, un **renforcement important des moyens financiers consacrés au développement des solutions de réemploi et de réutilisation des emballages** devra être consenti par les éco-organismes agréés pour ces filières.

Au regard de cet objectif, la **mise à disposition de seulement 2 % des éco-contributions des filières emballages au développement de solutions de réemploi et de réutilisation** – prévue à l'article L. 541-10-18 en application de l'article 72 de la loi AGECE – semble **particulièrement insuffisante.**

La commission a donc adopté un amendement COM-23 de la rapporteure visant à **accroître cette part de «au moins 2 %», à «au moins 5 %» des éco-contributions** de ces éco-organismes. Il contribue donc à **aligner la filière emballages avec d'autres filières REP, assujétiées par la loi AGECE à l'obligation de la mise en place d'un fonds de réemploi auquel au moins 5 % des éco-contributions sont consacrées.**

Ce «5 % réemploi» pourrait **spécifiquement être dédié à l'accompagnement des producteurs** tenus de mettre sur le marché des emballages réemployés en application du III de l'article L. 541-1 du code de l'environnement. Les montants alloués pourraient ainsi **contribuer à combler le surcoût supporté par les filières**, comme celle des emballages en verre, particulièrement sollicitées pour accompagner le développement du réemploi.

Ces fonds pourraient également être **affectés au financement d'infrastructures** - au premier rang desquelles les laveuses et les infrastructures de collecte - **facilitant le déploiement du réemploi sur l'ensemble du territoire national**. Le maillage du territoire par ces infrastructures est d'autant plus important qu'il conditionnera largement le **bilan environnemental du déploiement de dispositifs de consigne pour réemploi**. Le **fléchage de ces montants, prélevés sur des emballages jetables parfois produits à l'étranger, vers des activités locales et non délocalisables**, contribuera également au caractère vertueux du dispositif proposé.

En complément, la commission a adopté un amendement COM-844 rect. visant à intégrer parmi les objectifs des **plans régionaux de prévention et de gestion des déchets** le maillage équilibré du territoire en termes d'équipements permettant le déploiement des dispositifs de consigne, à savoir les points de collecte, mais aussi les laveuses et lieux de stockage des emballages réutilisables.

Elle a enfin adopté un **amendement rédactionnel** COM-22 de la rapporteure.

La commission a adopté l'article 12 bis ainsi modifié.

TITRE II

PRODUIRE ET TRAVAILLER

CHAPITRE I^{er}

Verdir l'économie

Article 13

**Obligation de disponibilité des pièces détachées
étendue à de nouvelles catégories de produits**

Cet article étend à de nouvelles catégories de produits (outils de bricolage et de jardinage motorisés, bicyclettes, y compris à assistance électrique, et engins de déplacement personnels motorisés) l'obligation de mise à disposition de pièces détachées.

À l'Assemblée nationale, le dispositif, dont l'application a été repoussée à 2023, a été complété d'un régime de sanctions ainsi que d'une obligation de proposer des pièces détachées lors de la réparation pour les catégories de produits visées par l'article.

La commission souscrit pleinement au dispositif adopté par l'Assemblée nationale, qui s'inscrit dans la continuité des débats parlementaires sur la loi AGECE. Elle a adopté un amendement visant à ajouter les articles de sport (appareils de musculation, vélos d'appartement ou elliptiques, rameurs...) à la liste des biens soumis à l'obligation de mise à disposition de pièces détachées.

**I. Des obligations relatives à la disponibilité des pièces détachées
grandement renforcées par la loi AGECE**

Créé par la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation¹, l'article L. 111-4 du code de la consommation prévoit que le **fabricant** ou l'importateur de biens meubles² **informe** le **vendeur** professionnel de la période pendant laquelle, ou de la date jusqu'à laquelle, les **pièces détachées indispensables** à l'utilisation des biens sont **disponibles sur le marché**. Cette information doit être délivrée obligatoirement au consommateur de manière lisible avant la conclusion du contrat et confirmée par écrit lors de l'achat du bien.

¹ Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

² Les biens peuvent être déplacés par opposition aux biens immeubles qui ne peuvent l'être.

L'article 19 de la loi AGECE¹ modifie substantiellement l'article L. 111-4 du code de la consommation, à compter du 1^{er} janvier 2022.

Ainsi modifié, et à cette date, il précise que pour les **équipements électriques et électroniques et les éléments d'ameublement**, lorsque l'information relative à la disponibilité ou non-disponibilité n'est pas fournie au vendeur professionnel, les pièces détachées indispensables à l'utilisation des biens sont **réputées non disponibles**. Avant cette modification, en l'absence d'information donnée au vendeur par le fabricant, le vendeur n'était pas tenu d'informer le consommateur sur la disponibilité des pièces détachées.

Il prévoit également que le fabricant ou l'importateur fournisse les pièces détachées, dans un **délai de quinze jours ouvrables** (contre deux mois dans la version de l'article antérieure à la loi AGECE), dès lors que l'information concernant la disponibilité du bien a préalablement été transmise au vendeur.

Pour **certaines catégories de produits** - équipements électroménagers, petits équipements informatiques et de télécommunications, écrans et moniteurs -, il rend **obligatoire la mise à disposition de pièces détachées** pendant une durée qui ne peut être inférieure à cinq ans à compter de la date de mise sur le marché de la dernière unité du modèle concerné. L'article 19 étend par ailleurs cette obligation au **matériel médical** dans un nouvel article L. 224-110 du code de la consommation à compter du 1^{er} janvier 2022.

Pour ces mêmes catégories, l'article 19 de la loi AGECE prévoit enfin qu'**au moins une offre de réparation incluant des pièces issues de l'économie circulaire** à la place des pièces neuves soit proposée au consommateur². Une obligation analogue existe d'ores et déjà dans le secteur de la **réparation automobile**³. L'article 19 de la loi AGECE a étendu cette obligation aux **véhicules à deux ou trois roues**.

II. Une extension des obligations de disponibilité des pièces détachées à de nouvelles catégories de produits

Le présent article crée un nouvel article L. 111-4-1 du code de la consommation, étendant à de **nouvelles catégories de produits** l'obligation de mise à disposition de pièces détachées pendant une durée minimale fixée par décret en Conseil d'État. Sont concernés les producteurs d'outils de

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

² Article L. 224-109 du code de la consommation pour les équipements électroménagers, les petits équipements informatiques et de télécommunications, les écrans et les moniteurs; article L. 224-111 du même code pour les équipements médicaux.

³ Article L. 224-67 du code de la consommation, issu de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

bricolage et de **jardinage** motorisés, de **bicyclettes**, y compris à assistance électrique, et **d'engins de déplacement** personnel motorisé.

Le **décret** doit établir la **liste** des outils, bicyclettes, engins et pièces concernés.

L'article précise que la durée minimale fixée par le décret court à compter de la date de mise sur le marché de la dernière unité du modèle concerné et **ne peut être inférieure à la durée de vie moyenne utile estimée** pour chaque catégorie de produits.

Il prévoit une entrée en vigueur du dispositif au **1^{er} janvier 2022**.

Cet article **retranscrit partiellement la proposition initiale - plus ambitieuse - de la Convention citoyenne pour le climat**, qui visait cependant tous les produits commercialisés en France, pour une durée de mise à disposition des pièces détachées de quinze ans.

Cette proposition n'a pas été retenue en l'état, l'étude d'impact considérant que des « *obligations relatives à la disponibilité des pièces détachées existent déjà* » pour certaines catégories de produits et qu'« *une durée de quinze ans appliquée de façon uniforme pourrait être excessive et inappropriée pour certains types de biens* ».

Selon l'hypothèse retenue par l'étude d'impact d'une substitution de 5 % des ventes annuelles par de nouvelles réparations, 0,23 MtCO₂ pourraient être évitées annuellement (soit environ **0,2 % de l'effort à réaliser d'ici 2030** pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % par rapport à 1990).

III. À l'Assemblée nationale, un dispositif repoussé à 2023, complété d'un régime de sanctions ainsi que d'une obligation de proposer des pièces détachées lors de la réparation

Un amendement de la rapporteure Cendra Motin procède à une **réécriture de l'article L. 141-4-1** créé par le présent article 13, **sans modifier les catégories des produits initialement concernées**.

La nouvelle rédaction vise tout d'abord à supprimer la référence à la « *durée de vie moyenne utile estimée* » des catégories de produits, cette notion n'étant à ce jour pas précisément définie. Elle lui substitue une obligation de disponibilité des pièces détachées des produits visés **pendant la période de commercialisation du modèle concerné** ainsi que **pendant une période minimale complémentaire** après la date de mise sur le marché de la dernière unité de ce modèle. Il est précisé que la durée de cette période minimale complémentaire **ne peut être inférieure à cinq ans**. Ces périodes complémentaires ont vocation à être **précisées par décret en Conseil d'État**, tout comme la liste des produits et pièces concernés, ainsi que les échéances à partir desquelles les pièces détachées sont disponibles pendant la commercialisation des produits.

Un second amendement de la rapporteure ajoute dans le code du commerce un **L. 131-2-1**, après l'article L. 131-2 qui sanctionne déjà de 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale le non-respect de l'obligation d'information du consommateur sur la durée de disponibilité des pièces détachées. L'article ainsi créé sanctionne le manquement à l'obligation de disponibilité des pièces détachées mentionnée aux articles L. 111-4 et L. 111-4-1 d'une **amende administrative** dont le montant ne peut excéder 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale. Il adapte en conséquence les plafonds d'amende applicables au non-respect de l'obligation de disponibilité des pièces détachées de **matériel médical** à l'article L. 242-47 du code de la consommation.

Par ailleurs, un troisième amendement de la rapporteure vise à étendre aux nouvelles catégories de produits visées par l'article 13 du projet de loi **l'obligation**, pour les professionnels de l'entretien et de la réparation de ces produits, de **proposer des pièces de rechange issues de l'économie circulaire à la place de pièces neuves**. L'extension s'applique ainsi :

- aux **bicyclettes**, y compris à assistance électrique, et aux engins de déplacement personnel motorisés¹. L'amendement renomme en conséquence « Entretien et réparation de véhicules » la sous-section 4 « Entretien et réparation automobile »² comprenant l'article L. 224-67 précité ;

- aux **outils de bricolage et de jardinage** motorisés dans un nouvel article L. 224-112³. L'amendement prévoit en conséquence le régime de sanctions administratives dans un nouvel article L. 242-49⁴, en cas de non-respect de cette obligation pour cette catégorie de produits, à l'instar d'autres catégories de pièces détachées soumises à la même obligation. Il adapte également l'article L. 511-6 afin de permettre aux agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de rechercher et de constater les infractions ou les manquements à l'obligation reposant sur cette catégorie de produits.

Enfin, trois amendements identiques décalent l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 13 au 1^{er} janvier 2023.

Le texte ainsi modifié n'a pas été amendé en séance publique.

¹ Article L. 224-67 du code de la consommation.

² Dans le chapitre IV du titre II du livre II du code de la consommation.

³ Au sein d'une nouvelle sous-section 19 « Outils de bricolage et de jardinage motorisés » complétant le chapitre IV du titre II du livre II du code de la consommation.

⁴ Dans une nouvelle sous-section 16 « Outils de bricolage et de jardinage motorisés », dans la section 4 du chapitre II du titre IV du livre II du code du commerce.

IV. Un article opportun étendu aux articles de sport

La commission **souscrit pleinement au dispositif adopté par l'Assemblée nationale**, qui s'inscrit dans la continuité des débats parlementaires sur la loi AGECC.

Elle a adopté un amendement COM-1404 rect. visant à **ajouter les articles de sport** (appareils de musculation, vélos d'appartement ou elliptiques, rameurs...) à la liste des biens soumis à l'obligation de mise à disposition de pièces détachées.

Elle a également adopté un **amendement de coordination COM-49 de la rapporteure** permettant d'aligner la rédaction de l'article L. 111-4 du code de la consommation, issue de la loi AGECC - avec la rédaction de l'article L. 111-4-1 nouveau.

La commission a adopté l'article 13 ainsi modifié.

Article 13 bis (nouveau)

Attribution du fonds de réemploi aux acteurs de l'économie sociale et solidaire - Prise en charge des frais de stockage des invendus non-alimentaires par les entreprises donatrices

Cet article, introduit par deux amendements COM-24 et COM-25 de la rapporteure, vise à apporter deux correctifs s'agissant du renvoi aux dispositions réglementaires de la loi AGECE. Le premier correctif prévoit une attribution du fonds de réemploi aux acteurs de l'économie sociale et solidaire, afin que l'intention initiale du législateur soit pleinement respectée. Le second vise à souligner de manière encore plus explicite, s'il en était besoin, le caractère impératif de la prise en charge des frais de stockage des produits invendus non-alimentaires par les entreprises donatrices.

I. L'attribution du fonds de réemploi aux acteurs de l'économie sociale et solidaire

À l'initiative du Sénat, l'article 62 de la loi AGECE¹ a prévu la mise en place de **nouveaux fonds mis en place par les éco-organismes des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP)** destinés à financer les opérations de réemploi et réutilisation des produits (article L. 541-10-5 du code de l'environnement).

Le décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs précise que ces financements sont attribués sur la base de procédures ouvertes à toute personne éligible qui en formule la demande et **qu'au moins 50 % des ressources du fonds sont attribués aux personnes disposant de l'agrément ESUS.**

Si on peut comprendre la volonté du pouvoir réglementaire de limiter à 50 % la part dédiée aux ESUS – compte tenu des critères restrictifs définissant ces structures, qui ne représentent que 1 700 entreprises sur les 160 000 entreprises relevant de l'économie sociale et solidaire (ESS) – le décret conduit à **rendre les 50 % restants accessibles à la sphère marchande hors ESS**, affectation qui ne correspond pas à l'esprit du dispositif adopté par le Parlement.

La commission a donc adopté un amendement COM-24 de la rapporteure visant à préciser, conformément à l'intention du législateur, **que seules les entreprises relevant de l'ESS pourront bénéficier du fonds de réemploi**, sans remettre en cause la possibilité de flécher une part de ces fonds vers les ESUS.

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

II. La prise en charge des frais de stockage des invendus non-alimentaires par les entreprises donatrices

Introduit par l'article 35 de la loi AGECE, l'article L. 541-15-8 du code de l'environnement impose aux producteurs, importateurs et distributeurs de produits non alimentaires neufs destinés à la vente de les réemployer en priorité, dans le respect de la hiérarchie des modes de traitement, notamment par le don des produits de première nécessité à des associations de lutte contre la précarité et des structures de l'économie sociale et solidaire bénéficiant de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS). L'article prévoit à cet effet que les conditions dans lesquelles ils contribuent aux **frais de stockage des produits invendus donnés** sont définies par des conventions établies à cet effet.

Le décret n° 2020-1724 du 28 décembre 2020, pris en application de l'article 35, **ne prévoit pourtant pas d'obligation, pour l'entreprise donatrice, de contribuer aux frais de stockage des produits donnés**. Il pourrait être soutenu que la disposition législative est suffisamment précise pour que son application ne soit pas manifestement impossible en l'absence de mesure réglementaire. Pour autant, on peut craindre que **l'absence de précision au niveau réglementaire des conditions de prise en charge des frais de stockage des produits invendus par les donateurs fragilise la mise en œuvre concrète de l'article 35**. Le décret, à tout le moins contraire à l'esprit de la loi AGECE, et donc à l'intention du législateur est ainsi **susceptible d'accroître le refus de don et d'augmenter en conséquence la part de recyclage des invendus au détriment de leur réemploi**.

La commission a donc adopté un amendement COM-25 de la rapporteure visant à souligner de manière encore plus explicite, s'il en était besoin, le caractère impératif de la prise en charge des frais de stockage des produits invendus par les entreprises donatrices.

La commission a adopté l'article 13 bis ainsi rédigé.

Article 13 ter (nouveau)

Mise à disposition de pièces détachées de véhicules hors d'usage

Cet article, introduit par un amendement de la rapporteure, vise à favoriser la mise à disposition de pièces détachées de véhicules hors d'usage, en prévoyant que les producteurs ou leur éco-organisme assurent la reprise sans frais de ces véhicules auprès des particuliers sur leur lieu de détention. Il prévoit par ailleurs que cette reprise soit assortie d'une prime au retour, si elle permet d'accompagner l'efficacité de la collecte, à compter du 1^{er} janvier 2024.

Les véhicules hors d'usage (VHU) constituent une source importante des dépôts sauvages. Une partie des VHU échappe aujourd'hui au circuit légal, qui impose le traitement et le recyclage des déchets qui en sont issus par des **centres agréés**. Ce **circuit parallèle alimente les dépôts sauvages** auxquels font face les collectivités territoriales. Ce réseau parallèle limite également la **capacité de mobilisation des pièces détachées**.

À l'initiative du Sénat, afin de renforcer la transparence dans la gestion des VHU, l'article 102 de la loi AGEC a d'ores et déjà prévu une obligation de **soumettre un certificat de destruction d'un véhicule hors d'usage lors de la déclaration de cessation de l'assurance** (article L. 211-1-1 du code des assurances).

Afin de poursuivre dans cette voie, tendant à assurer une meilleure orientation des véhicules hors d'usage vers le circuit agréé, la commission a adopté un amendement COM-26 de la rapporteure prévoyant, à compter de 2024, que les producteurs ou leur éco-organisme assurent la **reprise sans frais de ces véhicules auprès des particuliers sur leur lieu de détention**. L'amendement précise que cette reprise est accompagnée d'une **prime au retour**, si elle permet d'accompagner l'efficacité de la collecte.

Cet amendement permettra ainsi de mobiliser plus largement un **gisement important de pièces détachées**, qui favorisera l'entretien et la réparation des automobiles tout en réduisant les impacts climatiques associés à la fabrication des automobiles.

Ce système pourra être pleinement opérationnel et, le cas échéant, être financé, dans le **cadre de la filière de responsabilité élargie du producteur (REP) « véhicules hors d'usage »** prévue au 15° de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement.

La commission a adopté l'article 13 ter ainsi rédigé.

Article 14

**Cohérence de la stratégie nationale de recherche (SNR)
avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC)**

Cet article vise à assurer la cohérence de la stratégie nationale de recherche (SNR) avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC).

À l'Assemblée nationale, l'article a été complété afin de préciser que la SNR devait également être élaborée en cohérence avec la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB).

La commission a adopté un amendement ayant pour objet de prendre en compte, dans la stratégie nationale de la recherche (SNR), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la « loi quinquennale » de l'énergie, en plus de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et de la stratégie nationale de la biodiversité (SNB).

I. La définition d'une stratégie nationale de recherche en cohérence avec les enjeux contemporains

Issue de l'article 15 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, la stratégie nationale de recherche (SNR), définie à l'article L. 111-6 du code de la recherche, est élaborée et révisée tous les cinq ans.

Les **grandes orientations** de cette SNR sont **définies par le Conseil stratégique de la recherche**, composé d'élus dont un député et un sénateur désignés par l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), conformément aux dispositions de l'article L. 120-1 du code de la recherche.

Elle est ensuite mise en œuvre au moyen de contrats pluriannuels conclus par l'État, de financements publics, en particulier *via* l'Agence nationale de la recherche (ANR) ainsi que d'appels d'offres européens.

Coordonnée par le ministre chargé de la recherche en concertation avec la société civile, la stratégie nationale de recherche **s'inscrit pleinement dans les enjeux contemporains** puisqu'elle « *vise à répondre aux défis scientifiques, technologiques, environnementaux et sociétaux* » par une recherche fondamentale de haut niveau.

La SNR est définie en cohérence avec la stratégie nationale de santé telle que définie à l'article L. 1411-1-1 du code de la santé publique, notamment en matière de risques pour la santé liés à l'environnement, ainsi qu'avec la stratégie de recherche élaborée au niveau de l'Union européenne dont le programme actuel est « Horizon Europe » pour la période 2021-2027.

La **prise en compte** des thématiques environnementales dans le domaine de la recherche s'est traduite au sein de **la stratégie nationale de la recherche énergétique (SNRE)** laquelle constitue « *le volet énergie* » de **la stratégie SNR**, créée par l'article 10 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique tel que modifié par l'article 183 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

En outre, lors de l'attribution de financements dans le cadre d'appels à projets, l'Agence nationale de la recherche (ANR) s'assure également de la prise en compte par les projets de recherche des objectifs de développement durable (ODD), et ce depuis maintenant deux ans.

II. Un article visant à assurer la cohérence de la SNR avec la SNBC

La modification de l'article L.116-1 du code de la recherche proposée par le présent article résulte de la prise en compte partielle d'une proposition de convention citoyenne pour le climat¹ par le Gouvernement.

Le présent article vise à **assurer la cohérence de la SNR avec la stratégie nationale dite bas carbone (SNBC)**.

La stratégie nationale bas carbone (SNBC) constitue la feuille de route de la France pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES), en application de l'Accord de Paris pour le climat de 2015. Fixée par décret, elle répartit les « budgets carbone » - soit les plafonds d'émissions de GES pour trois périodes consécutives de cinq ans - par grands secteurs, par secteur d'activité ainsi que par catégorie de GES. Elle définit par ailleurs les orientations et les dispositions d'ordre sectoriel ou transversal qui sont établies pour les respecter.

Cet ajout s'intègre à l'article L. 111-6 du code de la recherche aux côtés de la stratégie de recherche élaborée au niveau de l'Union européenne ainsi que de la « *stratégie nationale de la santé* » définie à l'article L. 1411-1-1 du code de la santé publique.

Cette disposition doit **permettre une meilleure articulation entre la SNR et la SNBC**, en vue d'assurer le développement d'une recherche fondamentale de haut niveau au service de l'atteinte des objectifs climatiques que s'est fixés la France.

¹ Proposition PT2.1 : d'ici 2025, tout soutien à l'innovation doit s'inscrire dans une logique de sortie d'un modèle basé sur le carbone.

III. À l'Assemblée nationale, l'ajout d'une mise en cohérence avec la Stratégie nationale pour la biodiversité

Par trois amendements identiques adoptés en commission spéciale, l'Assemblée nationale a **modifié le dispositif initial** pour y **inclure la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)**.

Définie à l'article L. 110-3 du code de l'environnement, la **stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)** est prise en application de la convention sur la diversité biologique adoptée à Nairobi le 22 mai 1992, qui fixe le **cadre des négociations internationales pour la protection de la biodiversité**.

La **SNB** retranscrit en particulier le plan stratégique 2011-2020 établi lors de la dixième conférence des Parties (COP 10) de la convention sur la diversité biologique, qui s'est déroulée à Nagoya en 2010. Ce plan stratégique inclut les 20 objectifs d'Aichi pour la biodiversité, détaillés et quantifiés, pour la période 2011-2020. Parmi ces objectifs, on peut notamment citer la suppression d'ici à 2020 des subventions dommageables à la biodiversité ou la création d'un réseau d'espaces protégés représentant au moins 17 % de la surface terrestre et de 10 % de la surface marine. La COP 15, qui doit se tenir en octobre prochain en Chine, pourrait aboutir à un **relèvement de l'ambition internationale en matière de biodiversité**.

La **stratégie nationale pour la biodiversité (SNB)** comporte un volet national et un volet régional. Aux termes de ce même article L. 110-3, elle contribue « à l'intégration des objectifs de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité dans les politiques publiques ainsi qu'à la cohérence de ces dernières en ces matières ».

Des consultations sont actuellement menées pour l'élaboration de la 3^e stratégie nationale pour la biodiversité, qui doit fixer les orientations de la politique nationale de biodiversité pour les dix ans à venir.

Interrogé sur les conséquences de l'inscription de la SNB aux côtés de la SNBC, l'ANR a souligné le risque de contradiction qu'une telle intégration pourrait avoir notamment lors du déploiement de recherche, par exemple dans le domaine des énergies maritimes.

La mention de la cohérence de la SNB avec la SNBC a d'ailleurs été expressément écartée par le Gouvernement dans son étude d'impact. En effet, il a considéré que « *si certains services écosystémiques couverts par cette stratégie [nationale pour la biodiversité] participent à la résilience de nos sociétés aux effets du changement climatique, le changement climatique est plus généralement considéré comme l'une des causes multiples de l'érosion de la biodiversité* ».

IV. Un article étendu à la programmation pluriannuelle de l'énergie et à la loi « quinquennale » de l'énergie

La commission a adopté un amendement COM-1873 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ayant pour objet de

prendre en compte, dans la stratégie nationale de la recherche (SNR), la **programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la « loi quinquennale » de l'énergie**, en plus de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et de la stratégie nationale de la biodiversité (SNB).

Elle a également adopté un amendement rédactionnel COM-27 de la rapporteure.

La commission a adopté l'article 14 ainsi modifié.

Article 15

**Obligation de prise en compte
des considérations environnementales dans les marchés publics**

Cet article vise à imposer la prise en compte des considérations environnementales dans les marchés publics, tant dans les conditions d'exécution du marché que dans les critères de son attribution.

À l'Assemblée nationale, l'article a été étendu aux contrats de concessions, et complété de nombreux volets relatifs à l'insertion, aux SPASER et aux objectifs du développement durable (ODD).

La commission a très largement complété cet article en adoptant plusieurs amendements visant à en renforcer l'ambition environnementale et à s'assurer de l'application effective des dispositions relatives à l'inclusion, dans le respect des limites posées par le droit européen de la commande publique.

I. De nombreuses prescriptions existantes afin que les considérations environnementales soient prises en compte dans les marchés publics et les contrats de concessions

La dimension durable des achats publics est intégrée en droit français depuis 2006.

1. Dispositions d'ordre général ayant trait à la formulation du besoin

L'article L. 2111-1 du code de la commande publique, concernant les marchés publics, et l'article L. 3111-1 du même code, concernant les contrats de concessions, disposent que la **nature et l'étendue des besoins** à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des **objectifs de développement durable** dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.

Par ailleurs, l'article L. 2111-3 du même code fixe une obligation pour les **collectivités territoriales** et les acheteurs soumis au code dont le statut est fixé par la loi d'adopter un **schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER)**. Ce schéma détermine les objectifs de politique d'achat comportant à la fois des éléments à caractère social et des éléments à caractère écologique, ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi de ces objectifs. Les collectivités assujetties sont celles dont le montant total annuel d'achats est supérieur à **100 millions d'euros hors taxes** (article D. 2111-3 du code de la commande publique). **160 collectivités territoriales sont aujourd'hui assujetties à cette obligation. Fin 2019, seulement 20 % d'entre elles** avaient adopté un SPASER.

2. Dispositions d'ordre général ayant trait au contenu du marché ou du contrat

L'intégration des considérations environnementales se retrouve également au **stade de la conception du marché ou du contrat**.

L'article L. 2112-2 concernant les marchés publics et l'article L. 3114-2 concernant les contrats de concessions prévoient que les **conditions d'exécution** peuvent prendre en compte des considérations relatives, entre autres, à **l'environnement**.

3. Dispositions d'ordre général ayant trait aux critères d'attribution du marché ou du contrat

L'article L. 2152-7 du code de la commande publique prévoit que le marché est attribué au soumissionnaire ayant présenté **l'offre économiquement la plus avantageuse** « *sur la base d'un ou plusieurs critères objectifs, précis et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution* ».

L'article R. 2152-7 du code de la commande publique précise sur quels critères doit se fonder l'acheteur :

– soit il se fonde sur un critère unique qui peut être soit le prix, sous certaines conditions, soit le coût, « *déterminé selon une approche globale qui peut être fondée sur le coût du cycle de vie* » ;

– soit il se fonde sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figurent le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux.

Concernant les contrats de concession, l'article L. 3124-5 prévoit des dispositions analogues et dispose que « *le contrat de concession est attribué au soumissionnaire qui a présenté la meilleure offre au regard de l'avantage économique global pour l'autorité concédante sur la base de plusieurs critères objectifs, précis et liés à l'objet du contrat de concession ou à ses conditions d'exécution* ».

Contrairement à l'article applicable aux marchés publics, l'article R. 3124-4 ne fixe pas de liste limitative de critères, mais prévoit que « *peuvent figurer notamment des critères environnementaux, sociaux, relatifs à l'innovation* ».

4. Dispositions spécifiques applicables à certaines catégories d'achats publics

À ces dispositions générales s'ajoutent des **obligations spécifiques à certaines catégories d'achats publics**.

Certaines obligations ont par exemple été introduites par la loi AGECE¹ dont l'article 55 contraint par exemple, à compter du 1^{er} janvier 2021, les services de l'État ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements, lors de leurs achats publics et dès que cela est possible, à

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

réduire la consommation de plastiques à usage unique, la production de déchets et à **privilégier les biens issus du réemploi** ou qui **intègrent des matières recyclées** en prévoyant des clauses et des critères utiles dans les cahiers des charges. L'article 58 de la même loi prévoit que des **objectifs chiffrés** seront fixés par décret pour s'assurer que les biens acquis annuellement par les services de l'État ainsi que par les collectivités territoriales et leurs groupements seront **issus du réemploi ou de la réutilisation** ou intégreront des **matières recyclées**. Ainsi, sauf contrainte particulière, les personnes publiques concernées devront pouvoir atteindre des taux précis dans des proportions de **20 % à 100 % selon le type de produit**, dès le 1^{er} janvier 2021.

L'article L. 228-4 du code de l'environnement, issu de la loi de transition énergétique de 2015¹ et modifié par la loi AGEC, dispose également que la commande publique tient compte notamment de la **performance environnementale des produits**, en particulier de leur caractère biosourcé. Il précise également que dans le domaine de la **construction ou de la rénovation de bâtiments**, la commande publique prend en compte les exigences de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et de stockage du carbone et veille au recours à des matériaux de réemploi ou issus des ressources renouvelables. Plusieurs **autres dispositions de la loi de transition énergétique** imposent la prise en compte de considérations environnementales dans les marchés publics dans des secteurs d'activité spécifiques.

Enfin, l'article 24 de la **loi Egalim**² a introduit l'obligation de proposer dans la restauration collective au moins 50 % de produits de qualité et durables, dont au moins 20 % de produits biologiques, au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

II. Un article imposant la prise en compte des considérations environnementales dans les marchés publics

En matière d'achats publics, la Convention citoyenne pour le climat a **formulé une proposition se déclinant en deux volets** :

- d'une part, imposer aux acheteurs de prévoir, dans leurs marchés publics, des clauses environnementales ;
- d'autre part, imposer aux acheteurs d'attribuer le marché aux soumissionnaires ayant présenté les offres économiquement et **écologiquement** les plus avantageuses.

Les propositions formulées **ciblent les marchés publics, mais n'abordent pas les contrats de concession**.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

² Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire.

Le présent article vise à **traduire partiellement ces deux recommandations.**

Il prévoit d'une part une modification du second alinéa de l'article L. 2112-2 du code de la commande publique pour **imposer la prise en compte des considérations environnementales dans les conditions d'exécution des marchés**, ce qui n'est **actuellement qu'une faculté**. Si « *la prise en compte des considérations relatives à l'économie, à l'innovation, au domaine social, à l'emploi ou à la lutte contre les discriminations demeure facultative [l'article] ne crée pas de hiérarchie entre ces différentes considérations ni n'instaure une prééminence de celles tirées de la protection de l'environnement sur les autres* »¹.

L'article modifie d'autre part le premier alinéa de l'article L. 2152-7 du code de la commande publique afin **d'imposer la prise en compte des caractéristiques environnementales de l'offre par l'un au moins des critères d'attribution du marché**. Le Conseil d'État précise que le projet de loi **ne peut avoir « pour effet de déroger à l'exigence du choix de l'offre économiquement la plus avantageuse ni à la condition que les critères d'attribution soient objectifs, précis et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, le respect de ces règles étant imposé par les directives européennes »**². C'est la raison pour laquelle la notion d'offre économiquement et écologiquement la plus avantageuse proposée par la Convention citoyenne pour le climat, n'a pu être retenue dans le projet de loi³.

En somme, l'obligation d'intégrer des considérations environnementales dans les conditions d'exécution comme dans les critères d'attribution ne s'applique **que dans les limites du respect des principes fondamentaux de la commande publique**. En particulier, cette obligation n'est applicable qu'à condition que les **considérations environnementales soient liées à l'objet du marché**.

Les 3° et 4°, ainsi que les 5° et 6° du présent article, prévoient enfin de ne pas appliquer aux marchés de défense et de sécurité les modifications introduites respectivement aux articles L. 2112-2 et L. 2152-7.

L'application de l'article est fixée à une **date déterminée par décret et au plus tard à l'issue d'un délai de cinq ans** à compter de la publication de la loi. Les dispositions s'appliqueraient alors aux marchés pour lesquels une consultation est engagée ou un avis d'appel à la concurrence est envoyé à la publication.

¹ Avis du Conseil d'État.

² Article 67 de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 et article 82 de la directive 2014/25/UE du 26 février 2014

³ Étude d'impact.

III. À l'Assemblée nationale, un article étendu aux contrats de concessions, et complété de nombreux volets relatifs à l'insertion, aux SPASER et aux objectifs du développement durable (ODD)

1. Un article étendu aux contrats de concession

Plusieurs amendements adoptés en séance publique, dont trois de la rapporteure (ici, ici et ici), insèrent un **I bis** permettant de **retranscrire** les dispositions de l'article 15 relatives aux marchés publics **en matière de contrats de concession**

Ainsi rédigé, ce *I bis* :

- complète l'article L. 3111-2 du code de la commande, de manière à préciser que les **spécifications techniques**, servant de référence à la définition des travaux, fournitures ou services du contrat de concession, prennent en compte des **objectifs de développement durable** dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ;

- réécrit l'article L. 3114-2 de manière à préciser que les **conditions d'exécution du contrat prennent obligatoirement en compte des considérations relatives à l'environnement**. Par analogie avec la rédaction de l'article L. 2112-2 portant sur les marchés publics, il est rappelé que les conditions d'exécution d'un contrat de concession doivent être liées à son objet ;

- insère une phrase après la première phrase de l'article L. 3124-5 de manière à ce **qu'au moins un des critères d'attribution du contrat de concession prenne en compte les caractéristiques environnementales de l'offre** ;

- complète le premier alinéa de l'article L. 3131-5, qui contraint le concessionnaire à remettre chaque année un **rapport à l'autorité concédante** rendant compte de son activité au regard de ses obligations légales et de ses engagements contractuels, afin de préciser que ce rapport doit également écrire les **mesures mises en œuvre** pour garantir la protection de l'environnement et l'insertion par l'activité économique dans le cadre de l'exécution du contrat.

Les **contrats de concession de défense ou de sécurité** sont systématiquement exclus du champ d'application de ces nouvelles dispositions.

Ces amendements insèrent par ailleurs à l'article 15 un **II bis** précisant que ces dispositions relatives aux contrats de concession entrent en vigueur à une **date fixée par décret**, et **au plus tard à l'issue d'un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi**. Les dispositions s'appliqueraient alors aux concessions pour lesquelles une consultation est engagée ou un avis d'appel à la concurrence est envoyé à la publication.

2. L'introduction d'un volet relatif à l'insertion et aux ESUS

Trois amendements identiques adoptés en séance publique imposent, à l'article L. 2112-2 du code de la commande publique, **la prise en compte des considérations relatives au domaine social et à l'emploi dans les conditions d'exécution du marché**, au même niveau que la prise en compte des considérations environnementales.

Deux amendements identiques adoptés en séance publique introduisent un nouvel article L. 2113-17 dans une nouvelle section 4 « Exécution par des tiers » au sein du chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la commande publique. Cet article dispose que lorsqu'ils poursuivent un objectif écologiquement responsable, les marchés prévoient **la part minimale de l'exécution du marché que le titulaire s'engage à confier directement ou indirectement à des entreprises solidaires d'utilité sociale (ESUS) ou à des structures équivalentes**. Il est précisé que cette **part ne peut pas être inférieure à 5 % du montant prévisionnel du marché**, sauf lorsque la structure économique du secteur concerné ne le permet pas. L'article dispose de surcroît que l'acheteur **tient compte, parmi les critères d'attribution du marché, de la part d'exécution du marché que le soumissionnaire s'engage à confier à des entreprises solidaires d'utilité sociale ou à des structures équivalentes**.

3. L'introduction d'un volet relatif aux SPASER

Par ailleurs, plusieurs amendements, ajoutant un 1^oB au I de l'article 15, sont venus enrichir cet article d'un volet relatif aux **schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER)**.

Un amendement adopté en commission complète tout d'abord l'article L. 2111-3 en prévoyant que les **SPASER** comportent des **indicateurs précis** sur le pourcentage réel des achats publics relevant des catégories de l'achat socialement et écologiquement responsable comparativement au total des achats des collectivités territoriales. Les SPASER devraient alors fixer des objectifs cibles à atteindre pour chacune de ces catégories. Ce dispositif a été **précisé en séance publique par plusieurs amendements** :

- un amendement prévoyant une **publication annuelle de ces indicateurs** ;

- des amendements identiques, dont un de la rapporteure, procèdent à une clarification pour l'essentiel rédactionnelle du dispositif, de manière à ce que les taux d'achats publics soient **distingués** selon qu'ils relèvent des **catégories** de l'achat **socialement** responsable ou de l'achat **écologiquement** responsable ;

- un amendement, modifié par un sous-amendement de la rapporteure, permet aux autorités adjudicatrices concernées d'exprimer les taux d'achat public **soit en pourcentage d'achats publics soit en volume budgétaire concerné**.

Un amendement de la rapporteure, adopté en commission, impose par ailleurs la **publicité des SPASER sur Internet**.

Trois amendements adoptés en séance publique, dont deux de la rapporteure (ici et ici), prévoient une **entrée en vigueur anticipée, au 1^{er} janvier 2023**, des dispositions relatives à la publicité des SPASER et aux indicateurs devant y figurer.

Enfin, un autre amendement de la rapporteure, adopté en commission, complète l'article 15 d'un **III** prévoyant que, dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remette au Parlement un **rapport** évaluant la prise en compte des considérations environnementales et sociales dans les marchés publics par les acheteurs ayant adopté un SPASER. Ce rapport devra également proposer un **modèle de rédaction de ce schéma**.

4. L'introduction d'un volet relatif aux objectifs du développement durable (ODD)

Un amendement de la rapporteure, adopté en commission, ajoute un **1° A au I** de l'article 15 et complète l'**article L. 2111-2** du code de la commande publique, de manière à préciser que les spécifications techniques, servant de référence à la définition des travaux, fournitures ou services à réaliser dans le cadre du marché public, prennent en compte des **objectifs de développement durable** dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.

En séance publique, un amendement de la rapporteure est venu insérer un **2° bis** et **2° ter** à l'article 15, afin **d'exclure les marchés de défense et de sécurité** de la prise en compte des objectifs de développement durable (ODD) dans les spécifications techniques, compte tenu de la nature particulière de ces marchés.

IV. Un article très largement complété, sur le volet environnemental et social, dans les limites posées par le droit de l'Union européenne

La commande publique, qui représente aujourd'hui 8 % du PIB, constitue un levier de verdissement de notre économie encore « *insuffisamment exploité* »¹.

Si la LTECV, les lois AGECE et EGALIM ont contribué au renforcement des obligations dans des champs d'achats publics spécifiques, la prise en compte des considérations environnementales dans les marchés publics demeure facultative dans son cadre général.

L'article proposé constitue ainsi **une avancée non négligeable du droit de l'environnement de la commande publique**, ayant pour effet

¹ Comme le rappelle un rapport du Conseil économique social et environnemental de 2018.

d'imposer la prise en compte de ces considérations, aux stades de la conception du marché et de son attribution. Il retranscrit ainsi les propositions de la Convention citoyenne pour le climat, les conciliant toutefois avec certaines contraintes juridiques, issues notamment du droit de l'Union européenne.

La commission a adopté **plusieurs amendements pour renforcer l'ambition environnementale de l'article et s'assurer de l'application effective des dispositions relatives à l'inclusion**, dans le respect des limites posées par le droit européen de la commande publique.

1. Un renforcement de l'ambition environnementale de l'article

Elle a **tout d'abord adopté un amendement COM-137** du rapporteur faisant **passer de cinq à deux ans** le délai maximal d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 15 relatives aux **contrats de concession**. Considérant que les soumissionnaires aux contrats de concession sont généralement des entreprises d'une taille plus importante que les entreprises répondant aux marchés publics, **un délai d'entrée en vigueur rapproché à deux ans en matière de contrats de concession permettra de renforcer l'ambition du texte** sans poser de difficultés d'application. Les **efforts de verdissement de la commande publique** dans certains secteurs essentiels comme ceux des transports, des réseaux d'eau ou encore du secteur du traitement des déchets – représentant en cumulé **plus de 120 milliards d'euros** pour l'ensemble des contrats de concession – pourront ainsi **être accrus plus rapidement**.

Elle a également adopté deux amendements COM-1411 et COM-1412 **permettant à un acheteur public d'exclure de la procédure de passation des marchés publics les entreprises soumises à la loi sur le devoir de vigilance de 2017** qui n'ont pas publié leur plan de vigilance.

2. Un renforcement des dispositions relatives à l'inclusion, dans le respect des limites posées par le droit européen de la commande publique

Afin d'assurer l'application effective de l'article dans le respect des limites posées par le droit européen de la commande publique, la commission a adopté **plusieurs amendements de suppression des dispositions introduites par l'Assemblée nationale sur le volet relatif à l'inclusion** :

- elle a adopté trois amendements identiques COM-134 du rapporteur, COM-799 du rapporteur pour avis de la commission des lois et COM-763 rect. afin de **supprimer la prise en compte obligatoire des considérations relatives au domaine social et à l'emploi dans les conditions d'exécution du marché**. D'un point de vue juridique, le droit européen et constitutionnel imposant un lien obligatoire entre l'objet du marché et les critères et clauses d'exécution de ce marché, il n'est **pas possible d'imposer des clauses sociales dans tous les marchés publics**. En effet, si les conditions d'exécution environnementales sont aisément

applicables aux marchés publics dans la mesure où elles ont le plus souvent un caractère intrinsèque aux prestations, travaux ou fournitures qui en sont l'objet, il en va différemment des **clauses sociales pour lesquelles le lien avec l'objet du marché est parfois difficile à caractériser**. Ce dispositif pourrait ainsi **fragiliser les marchés publics** passés notamment par les collectivités territoriales. De surcroît, si les clauses sociales sont adaptées pour les gros marchés et les grandes entreprises, il est beaucoup plus difficile de les remplir pour les petites et moyennes entreprises, alors même que la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) a récemment permis de leur faciliter l'accès aux marchés publics ;

- elle a aussi adopté deux amendements identiques COM-135 du rapporteur et COM-800 du rapporteur pour avis de la commission des lois afin de **supprimer l'obligation de confier une part minimale de l'exécution du marché à des entreprises solidaires d'utilité sociale (ESUS) ou à des structures équivalentes** ainsi que l'obligation de tenir compte, parmi les critères d'attribution du marché, de la part d'exécution du marché que le soumissionnaire s'engage à confier à ces structures. L'article 131 de la loi ASAP a certes permis que la part d'exécution du marché que le soumissionnaire s'engage à confier à des PME constitue désormais une condition d'exécution obligatoire des marchés globaux (article L. 2171-8 du code de la commande publique) et un critère d'attribution de ces marchés (article L. 2171-1 du même code). Pour autant, cette dérogation aux règles de la commande publique est justifiée par **l'objectif d'intérêt général visant à corriger une inégalité** entre ces entreprises aux moyens limités et les plus grandes entreprises, permettant ainsi de rejoindre l'objectif d'égal accès à la commande publique et de concurrence. Or, la part réservée prévue par l'article 15 du projet de loi, qui serait imposée aux acheteurs publics en toute circonstance au profit des ESUS, ne semble pas se justifier au regard des principes de la commande publique. En particulier, leur réserver une part de marché ne pourrait être justifié par la nécessité de rétablir des conditions équitables de concurrence.

La commission a néanmoins renforcé le volet relatif à l'inclusion, dans le respect des limites posées par le droit de l'Union européenne :

- elle a tout d'abord adopté un amendement COM-474 rect. afin de modifier l'article L. 2152-7 du code de la commande publique de manière à **imposer la prise en compte des caractéristiques environnementales ou sociales de l'offre par l'un au moins des critères d'attribution du marché**. L'obligation de prise en compte d'un critère environnemental ou social dans l'attribution d'un marché public ne pose pas de difficultés au regard du droit européen, puisqu'il est par ailleurs précisé que ces critères doivent être liés à l'objet du marché. Pour cette raison, il n'était pas envisageable de poser un critère cumulatif - environnemental et social - qui aurait été contraire au droit de l'Union européenne.

- dans le même ordre d'idée, elle a adopté un amendement COM-476 rect. afin de modifier l'article L. 3124-5 du code de la commande publique de manière à **imposer la prise en compte des caractéristiques environnementales ou sociales de l'offre par l'un au moins des critères d'attribution des contrats de concession**. Parallèlement, l'amendement modifie l'article L. 3114-2 du même code de manière à contraindre les acheteurs publics à **prendre en compte les considérations relatives à l'environnement ou au domaine social ou à l'emploi dans les conditions d'exécution du contrat**. Pour les mêmes raisons, sur ces deux volets, il n'était pas envisageable de poser un critère cumulatif - environnemental et social - qui aurait été contraire au droit de l'Union.

3. Un renforcement des dispositions relatives à l'intégration des objectifs de développement durable

La commission a adopté deux amendements COM-472 rect. bis et COM-1414 rect. bis introduisant un nouveau paragraphe I A au début de l'article 15. Ce paragraphe permet la création d'un **nouvel article L. 3-1 du code de la commande publique**, prévoyant que la commande publique **participe à l'atteinte des objectifs de développement durable**, dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale, dans les conditions définies par le même code.

Parallèlement, elle a adopté deux amendements COM-473 rect. et COM-1415 de manière à modifier l'article L. 2111-1 du code de la commande publique afin de préciser que la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation **en justifiant de la prise en compte** - et non plus, « en prenant en compte », comme le prévoit l'article dans sa version actuelle - **des objectifs de développement durable** dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.

4. Des ajouts et ajustements divers

La commission a adopté **plusieurs autres amendements** :

- L'amendement COM-546 complète l'article 15 d'un IV. Ce paragraphe dispose que dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement engage une **concertation avec les organisations représentatives des entreprises de service** afin d'améliorer la prise en compte des spécificités sectorielles, notamment sociales et environnementales, dans les achats publics de prestations de services. Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement devra remettre au Parlement un rapport qui fait état des mesures retenues dans le cadre de cette concertation et du calendrier de leur mise en œuvre.

- Les amendements COM-133 du rapporteur et COM-798 du rapporteur pour avis de la commission des lois **suppriment l'annualité de la publication des indicateurs des SPASER** prévus au présent article.

- Enfin, l'amendement COM-136 du rapporteur apporte une **précision rédactionnelle**, en substituant la notion de « publication » de la loi à celle de « promulgation » pour clarifier l'application des délais d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 15.

La commission a adopté l'article 15 ainsi modifié.

Article 15 bis

**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**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement COM-281 de sa rapporteure, Mme Anne-Catherine Loisier.

La commission a adopté l'article 15 *bis* ainsi modifié.

Article 15 ter

**Utilisation de 15 % de matériaux biosourcés
dans les rénovations ou constructions issues de la commande publique**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement COM-236 de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

La commission a adopté l'article 15 *ter* ainsi modifié.

CHAPITRE II

Adapter l'emploi à la transition écologique

Article 16

Prise en compte des enjeux de la transition écologique dans la gestion prévisionnelle des emplois et des ressources (GPEC) et lors de l'information-consultation du CSE

L'article 16 prévoit, d'une part, que les négociations relatives à la gestion prévisionnelle des emplois et des ressources (GPEC) doivent notamment permettre de répondre aux enjeux de la transition écologique et, d'autre part, que le comité social et économique (CSE) des entreprises de plus de 50 salariés est informé sur les conséquences environnementales des différentes mesures qui font l'objet d'une information-consultation auprès du CSE.

La commission a adopté deux amendements, de manière, d'une part, à supprimer les dispositions difficilement intelligibles confiant aux CSE des missions qui ne relèvent pas de sa fonction et, d'autre part, à garantir que le sujet des enjeux de la transition écologique ne puisse pas être écarté des négociations collectives dans les entreprises de plus de 300 salariés.

I. Un cadre de négociation et de dialogue social récemment réformé

L'article L. 2241-12 du code du travail définit les **thèmes de négociation obligatoire au niveau des branches professionnelles**. Il précise que les organisations professionnelles d'employeurs et les organisations syndicales doivent se réunir au moins une fois tous les trois ans pour négocier sur les conditions de travail, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et sur la prise en compte des effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels.

1. La négociation d'entreprise

En ce qui concerne la **négociation obligatoire au niveau des entreprises**, le code du travail distingue depuis l'ordonnance du 22 septembre 2020 ce qui relève de l'**ordre public**, ce que les partenaires sociaux peuvent **définir par accord** et les **dispositions supplétives** s'appliquant à défaut d'accord.

Les entreprises sont ainsi tenues d'organiser au moins tous les quatre ans une négociation sur la rémunération, le temps de travail et le partage de la valeur ajoutée, sur l'égalité professionnelle entre les femmes et

les hommes et la qualité de vie au travail (art. L. 2242-1) et, **lorsqu'elles emploient au moins 300 salariés, sur la gestion des emplois et des parcours professionnels** (art. L. 2242-2)¹. Dans le respect de ces dispositions d'ordre public, les entreprises peuvent conclure un **accord définissant le calendrier, la périodicité et les thèmes de la négociation** (art. L. 2242-10).

L'article L. 2242-13 fixe la **périodicité des négociations obligatoires** à défaut d'accord de méthode. Cette périodicité est alors annuelle pour les négociations prévues par l'article L. 2242-1 et trisannuelle, dans les entreprises d'au moins 300 salariés, pour la négociation relative à la gestion des emplois et des parcours professionnels.

L'article L. 2242-20 précise, toujours à titre supplétif, le contenu de la négociation sur la gestion des emplois et des parcours professionnels, en énumérant six thèmes obligatoires dont la mise en place d'un dispositif de GPEC (1°).

2. Les missions du comité social et économique d'entreprise

L'ordonnance du 22 septembre 2017 a prévu la **fusion des anciennes instances représentatives du personnel** et la création d'une instance unique, le **comité social et économique (CSE)**. La mise en place d'un CSE est obligatoire dans les entreprises employant au moins 11 salariés, mais ses attributions et missions sont plus développées dans les entreprises d'au moins 50 salariés².

L'article L. 2312-8 du code du travail définit les **missions du CSE dans les entreprises d'au moins 50 salariés**. Il dispose que le CSE a pour mission d'assurer, par une expression collective des salariés, la prise en compte de leurs intérêts dans les décisions relatives :

- à la gestion et à l'évolution économique et financière de l'entreprise ;
- à l'organisation du travail ;
- à la formation professionnelle ;
- aux techniques de production.

À cette fin, le CSE **est informé et consulté sur les questions intéressant l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise**. Le même article L. 2312-8 énumère, **de manière non-exhaustive**, des mesures pour lesquelles l'obligation d'information et de consultation du CSE s'applique :

- mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs ;
- modification de l'organisation économique ou juridique de l'entreprise ;

¹ Cette obligation s'applique aux entreprises et groupes d'entreprises d'au moins 300 salariés ainsi qu'aux entreprises et groupes de dimension communautaire comportant au moins un établissement ou une entreprise d'au moins 150 salariés en France.

² Le CSE reprend largement les attributions qui étaient celles des délégués du personnel dans les entreprises de 11 à 49 salariés et celles du comité d'entreprise (CE) dans les entreprises qui en étaient dotées.

- conditions d'emploi et de travail et formation professionnelle ;
- introduction de nouvelles technologies ou tout aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail ;
- mesures prises en vue de faciliter la remise ou le maintien au travail des accidentés du travail et des personnes handicapées ou atteintes de maladies chroniques.

Par ailleurs, le code du travail prévoit une **consultation et une information récurrente du CSE**. L'article L. 2312-17 définit les thèmes obligatoires de cette information-consultation récurrente et mentionne les orientations stratégiques de l'entreprise, sa situation économique et financière sa politique sociale. Dans le respect de cet ordre public, un accord d'entreprise peut définir le contenu et les modalités des consultations récurrentes (art. L. 2312-19). À défaut d'accord, la consultation est annuelle (art. L. 2312-22).

II. L'introduction de la notion de « transition écologique » dans les objectifs de la négociation d'entreprise et dans les missions du CSE

1. S'agissant de la GPEC

Le 1° du I du présent article complète l'article L. 2241-12 **afin de prévoir que la négociation sur la GPEC doit être organisée « notamment pour répondre aux enjeux de la transition écologique ».**

Le 2° du I du présent article complète l'article L. 2242-20 afin de **prévoir que la négociation obligatoire sur la GPEC vise notamment à « répondre aux enjeux de la transition écologique ».**

2. S'agissant des missions du CSE

Le 3° du I du présent article complète l'article L. 2312-8 en ajoutant un III aux termes duquel le CSE est **également informé et consulté sur les « conséquences environnementales » des mesures sur lesquelles il est aujourd'hui obligatoirement informé et consulté.**

Le 4° du présent article complète l'article L. 2312-17 afin de **prévoir que, au cours des consultations récurrentes, le CSE est informé sur les conséquences environnementales de l'activité de l'entreprise.**

Le 5° opère le même ajout à l'article L. 2312-22. Il est donc possible de noter que la même disposition figure à la fois dans les dispositions d'ordre public et dans les dispositions supplétives.

À l'exception de quelques amendements de précision ou rédactionnels, la commission spéciale de l'Assemblée nationale n'a pas modifié le contenu du texte du projet de loi. En séance publique, les députés ont adopté un amendement et un sous-amendement de précision prévoyant

que le CSE assure l'expression collective des intérêts des salariés pour la transition écologique.

III. La nécessité de garantir l'introduction de la transition écologique dans l'ensemble des entreprises de plus de 300 salarié, tout en écartant des dispositions contraignantes et peu pertinentes

La commission a adopté **deux amendements** :

- un amendement n° COM-1420 dont l'objet est de garantir que le sujet des **enjeux de la transition écologique ne puisse pas être écarté des négociations collectives** dans les entreprises de plus de 300 salariés, en intégrant ces problématiques au sein de l'article L. 2242-2 au sein de la **section 1 « Ordre public »** du chapitre II du titre IV du livre II de la deuxième partie du code du travail ;
- un amendement n° COM-889 rect. qui **supprime des dispositions difficilement intelligibles confiant aux CSE** des missions qui ne relèvent pas de sa fonction. En effet, les comités sociaux et économiques viennent d'être mis en place, suite à l'une des ordonnances du 22 septembre 2017. Il semble prématuré d'élargir leurs missions alors qu'ils peinent encore à se saisir de la plénitude de leurs attributions. En outre, les réformes récentes ont cherché à laisser davantage les acteurs de l'entreprise définir leur agenda social en levant des contraintes juridiques conduisant à des consultations uniquement formelles. La commission a considéré que cet article allait à l'encontre de cette dynamique.

La commission a adopté l'article 16 ainsi modifié.

Article 16 bis

Renforcement de l'information et de la formation des membres du CSE ainsi que du rôle de l'expert-comptable en matière environnementale

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, prévoit de renforcer l'information et la formation des membres du comité social et économique (CSE) ainsi que du rôle de l'expert-comptable en matière environnementale.

La commission a supprimé les dispositions relatives à la base de données économiques et sociales et au rôle de l'expert-comptable en matière environnementale.

I. Le cadre légal de l'information et de la formation du comité social et économique (CSE)

1. La base de données économiques et sociales

Conformément à l'article L. 2312-18, **chaque entreprise d'au moins 50 salariés** doit tenir à jour une **base de données économiques et sociales (BDES)** rassemblant l'ensemble des **informations nécessaires** aux consultations et informations récurrentes que l'employeur met à disposition du comité social et économique (CSE). Il est précisé que cette base de données comporte en particulier des **indicateurs relatifs à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes**. Dans le respect de ces dispositions d'ordre public et de thèmes obligatoires, un accord d'entreprise peut définir le contenu de la BDES, son organisation et les modalités d'accès (article L. 2312-21). L'article L. 2312-36 définit le **contenu de la BDES** à défaut d'accord d'entreprise.

2. La formation économique des élus au CSE

L'article L. 2315-63 du code du travail précise que, dans les entreprises d'au moins 50 salariés, les membres du CSE élus pour la première fois bénéficient **d'un stage de formation économique d'une durée maximale de cinq jours**. Le II du présent article précise que cette formation « *peut notamment porter sur les conséquences environnementales de l'activité des entreprises* ».

3. Le recours par le CSE à un expert-comptable

Dans le cadre de ses attributions, le CSE **peut faire appel à un expert-comptable**.

L'article L. 2315-87 du code du travail permet au CSE de recourir à un **expert-comptable en vue de la consultation sur les orientations stratégiques de l'entreprise**. L'article L. 2315-88 confère la même faculté en vue de la **consultation sur la situation économique et financière de**

l'entreprise. L'article L. 2315-89 précise que la mission de l'expert-comptable porte dans ce cas sur tous les éléments d'ordre économique, financier ou social nécessaires à la compréhension des comptes et à l'appréciation de la situation financière de l'entreprise. L'article L. 2315-91 ouvre la même possibilité dans le cadre de la **consultation sur la politique sociale de l'entreprise, les conditions de travail et l'emploi.**

II. L'intégration de la dimension environnementale dans les informations et les formations destinées au CSE et le recours à l'expertise d'un expert-comptable

L'article additionnel a été introduit à l'Assemblée nationale en commission par trois amendements de la rapporteure Cendra Motin.

Le premier tend à **changer le nom de la BDES** afin qu'elle devienne une base de données économiques, sociales « *et environnementales* » (BDESE) et opère en conséquence les **coordinations nécessaires dans le code du travail (I de l'article)**. Il complète en outre les articles L. 2312-21 et L. 2312-36 afin que la BDESE comporte obligatoirement des informations relatives aux « *conséquences environnementales de l'activité de l'entreprise* ».

Le deuxième modifie l'article L. 2315-63 du code du travail afin que le stage de formation économique dont bénéficient les membres titulaires du CSE élus pour la première fois puisse **notamment porter sur les conséquences environnementales de l'activité des entreprises (II de l'article)**.

Le troisième tend enfin à préciser le rôle exercé par l'expert-comptable afin qu'il apporte au CSE **des éléments d'ordre environnemental**.

Le 1° du III de l'article 16 *bis* crée un nouvel article L. 2315-87-1 aux termes duquel la mission de l'expert-comptable porte dans ce cas « *sur tous les éléments d'ordre financier, social ou environnemental nécessaires à la compréhension des orientations stratégiques de l'entreprise* »;

Le 2° du III complète l'article L. 2315-89 afin que la mission de l'expert-comptable porte également sur les éléments d'ordre environnemental.

Le 3° du III crée un article L. 2315-91-1 aux termes duquel la mission de l'expert-comptable porte alors sur « *tous les éléments d'ordre économique, financier, social ou environnemental nécessaires à la compréhension de la politique sociale de l'entreprise, des conditions de travail et de l'emploi* ».

En séance publique, l'article a été complété par deux amendements identiques, dont un de la rapporteure, renommant le « *congé de formation économique, sociale et syndicale* » (prévu au chapitre V du titre IV du livre I^{er} de la deuxième partie du code du travail) en « *congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale* » (I *bis* de l'article).

III. Des dispositifs inopportuns ou non opérants

1. La base de données économiques et sociales

La base de données économiques et sociales semble aujourd'hui peu utilisée par les élus au CSE, alors même qu'elle représente un **travail important de compilation pour les entreprises**. Surtout, les dispositions applicables aujourd'hui à défaut d'accord d'entreprises sur le contenu de la BDES mentionnent des informations dont l'entreprise dispose par définition (fonds propres et endettement, rémunérations des salariés et des dirigeants...). Cet article imposerait à l'entreprise de mettre à disposition des informations sur les conséquences environnementales de l'activité de l'entreprise, dont **elle ne dispose pas nécessairement et qui peuvent être difficiles à obtenir**. La **contrainte semble donc excessive**, surtout pour les petites entreprises (les dispositions proposées seraient applicables aux entreprises d'au moins 50 salariés).

2. Le rôle de l'expert-comptable

Ce **dispositif est peu opportun**, dans la mesure où les experts-comptables *a priori* ne sont pas les professionnels les plus à même d'apporter au CSE des éléments d'ordre environnemental de nature à améliorer sa compréhension des orientations stratégiques, des comptes et de la politique sociale de l'entreprise.

La commission a donc adopté un amendement COM-890 rect. de suppression de ces deux dispositions.

La commission a adopté l'article 16 bis ainsi modifié.

Article 17

Ajout de deux personnalités qualifiées dans le domaine de la transition écologique avec voix consultative au sein des CREFOP

Cet article vise à ajouter deux personnalités qualifiées dans le domaine de la transition écologique avec voix consultative au sein des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP).

La commission n'a modifié qu'à la marge cet article, en adoptant un amendement rédactionnel.

I. Les CREFOP, des acteurs centraux en matière d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi

Créés par l'article 24 de la loi du 5 mars 2014¹, les comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP) ont « *pour mission d'assurer la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi et la cohérence des programmes de formation dans la région* » d'après l'article L. 6123-3 du code du travail.

Chargé des missions auparavant confiées aux comités paritaires interprofessionnels régionaux pour l'emploi et la formation professionnelle (COPAREF), la loi du 5 septembre 2018² a rationalisé l'organisation des acteurs œuvrant dans le domaine de la formation professionnelle.

Le CREFOP est présidé conjointement par le président du conseil régional et le représentant de l'État dans la région ; sa vice-présidence est confiée conjointement à un représentant des organisations professionnelles d'employeurs ainsi qu'à un représentant des organisations syndicales de salariés.

Le CREFOP comprend, d'une part, le président du conseil régional, des représentants de la région, des représentants de l'État dans la région et des chambres consulaires, et, d'autre part, avec voix consultative, des représentants des principaux opérateurs de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle.

¹ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratisation sociale.

² Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

II. Un article visant à ajouter de deux personnalités qualifiées au sein du CREFOP avec voix consultative

Le présent article vise à **ajouter deux personnalités qualifiées dans le domaine de la transition écologique avec voix consultative au sein des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP).**

Cet article est la traduction d'une proposition formulée par la Convention citoyenne pour le climat afin « *d'inclure les acteurs de la transition écologique dans la gouvernance des formations* » au sein des CREFOP.

L'objectif de cette évolution de la composition des CREFOP est de permettre à ces comités d'avoir « *une approche plus ouverte de la transition écologique* » selon la Direction générale de l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Cet ajout ne modifie pas substantiellement la composition des CREFOP dans la mesure où ces personnalités qualifiées n'auront qu'une voix consultative.

III. Une précision apportée par l'Assemblée nationale sur le respect de la parité

Un amendement de la rapporteure Mme Cendra Motin adopté en commission précise que ces deux nominations supplémentaires au sein des CREFOP doivent **respecter le principe de parité.**

IV. Un article conservé par la commission

La commission a adopté un amendement rédactionnel COM-138 du rapporteur.

La commission a adopté l'article 17 ainsi modifié.

Article 18

Rôle des OPCO dans l'accompagnement des entreprises sur les enjeux relatifs à la transition écologique

L'article 18 tend à conférer aux OPCO une sixième mission, consistant à informer les entreprises sur les enjeux liés à l'environnement et au développement durable et de les accompagner dans leurs projets.

La commission n'a modifié qu'à la marge cet article, en adoptant un amendement rédactionnel.

I. Les opérateurs de compétence, organismes chargés d'accompagner la formation dans les entreprises

L'article L. 6332-1 du code du travail définit les **missions des opérateurs de compétences (OPCO)**. Ces opérateurs, qui ont remplacé les anciens organismes paritaires qui étaient agréés pour la collecte des contributions en faveur de la formation professionnelle (OPCA), sont chargés :

- de financer les centres de formation des apprentis ;
- d'apporter un appui technique aux branches pour établir la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- d'appuyer les branches pour l'élaboration des certificats de qualification professionnelle ;
- d'aider les TPE et les PME à définir leurs besoins en matière de formation professionnelle ;
- de promouvoir la formation professionnelle à distance et en situation de travail.

II. Une nouvelle mission confiée aux OPCO

L'article 18 tend à conférer aux OPCO une sixième mission, consistant à informer les entreprises sur les enjeux liés à l'environnement et au développement durable et de les accompagner dans leurs projets.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. Un article modifié à la marge

Cet article constitue une première base intéressante pour améliorer et pérenniser l'information relative à la transition écologique au sein des entreprises et des branches. **À l'exception d'un amendement rédactionnel**

COM-452 visant à supprimer le mot « *environnement* » (redondant avec la notion de développement durable), la commission a approuvé l'économie de l'article 18.

La commission a adopté l'article 18 ainsi modifié.

Article 18 bis A (supprimé)

Ajout d'une mention d'une « sensibilisation aux conséquences environnementales du numérique »

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, ajoute la mention d'une « sensibilisation aux conséquences environnementales du numérique » dans les dispositions du code du travail relatives à la formation professionnelle tout au long de la vie.

La commission a supprimé cet article.

I. L'apprentissage et la maîtrise des compétences numériques au sein de la formation professionnelle

L'article L. 6111-1 du code du travail définit la formation professionnelle tout au long de la vie et précise notamment qu'elle vise à permettre à chaque personne d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle. L'article L. 6111-2 précise notamment que les actions en faveur de l'apprentissage et de la maîtrise des compétences numériques font partie de la formation professionnelle tout au long de la vie.

II. La version adoptée par l'Assemblée nationale

Issu d'un amendement de la rapporteure adopté par l'Assemblée nationale en séance publique, le présent article précise que les actions en faveur de la maîtrise des compétences numériques peuvent « inclure une sensibilisation aux conséquences environnementales du numérique ».

III. Un article touchant une question légitime, mais dépourvu de valeur normative

Le thème de l'empreinte environnementale du numérique fait l'objet de plus en plus de travaux, récemment de la part du Sénat¹. Il s'agit d'un sujet dont les enjeux sont importants et les contours divers : de la nécessaire limitation du renouvellement des terminaux à la question de l'obsolescence logicielle ou encore celle de la sobriété des usages du numérique. Toutefois, cet article est dépourvu de portée normative. Le droit en vigueur n'empêche pas le développement de formations sur ce thème, lesquelles ont vocation à se développer compte tenu des enjeux sous-jacents. La commission a donc

¹ Rapport d'information n° 555 (2019-2020) de MM. Guillaume Chevrollier et Jean-Michel Houllégatte, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 24 juin 2020.

adopté un amendement COM-1601 de la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques de **suppression de l'article**.

La commission a supprimé l'article 18 *bis* A.

Article 18 ter

**Ratification et modification de l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020
sur l'accompagnement des fermetures de centrales à charbon**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires a adopté l'amendement COM-237 de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

La commission a adopté l'article 18 *ter* ainsi modifié.

CHAPITRE III

Protéger les écosystèmes et la diversité biologique

Article 19

Garantir et préserver l'ensemble des hydrosystèmes

Cet article vise à reconnaître le rôle fondamental des hydrosystèmes aquatiques et marins pour la reconquête de la biodiversité et l'adaptation au changement climatique, ce qui implique la nécessité de leur préservation et, le cas échéant, de leur restauration.

I. L'eau en France, une approche fondée sur la conciliation des usages et la gestion équilibrée et durable de la ressource

L'article 1^{er} de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau a affirmé **l'importance du respect des processus liés au cycle naturel** de l'eau et des écosystèmes qui en découlent. Codifié à l'article L. 210-1 du code de l'environnement, il pose les principes fondamentaux de la protection de la ressource en eau dans notre pays, en proclamant que *« l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. »*

La loi sur l'eau de 1992 a également posé le principe d'une **gestion équilibrée et durable de la ressource en eau**, codifié au I de l'article L. 211-1 du code de l'environnement. Le législateur a reconnu l'unité hydrologique de la ressource ainsi que l'interdépendance de toutes les composantes du milieu aquatique (eaux superficielles, souterraines, stagnantes, courantes, qu'elles soient domaniales ou non domaniales), sous tous leurs aspects (quantité, qualité, écoulement).

Dans cette perspective, le **respect de l'équilibre des écosystèmes aquatiques et des zones humides est indissociable de la ressource en eau**, dans la mesure où le fonctionnement des écosystèmes est le reflet de l'état de santé des eaux et que les zones humides, outre leur richesse spécifique au niveau de la faune et de la flore, participent à la régulation du régime des eaux et contribuent à leur protection contre la pollution.

En l'état actuel du droit, la gestion équilibrée et durable de l'eau repose sur la **conciliation des différents usages, activités ou travaux**, une fois satisfaites en priorité *« les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population »*.

L'article L. 211-1 du code de l'environnement prévoit ainsi que soient conciliés :

- la prévention des inondations et la **préservation des écosystèmes aquatiques**, des sites et des zones humides ;
- la **protection des eaux** et la lutte contre toute pollution ;
- la **restauration de la qualité des eaux** ;
- le développement, la mobilisation, la création et la **protection de la ressource en eau** ;
- la **valorisation de l'eau comme ressource économique** ;
- la **promotion d'une politique active de stockage de l'eau** pour un usage partagé de l'eau permettant de garantir l'irrigation et de subvenir aux besoins des populations locales ;
- le rétablissement de la continuité écologique au sein de bassins hydrographiques.

Le législateur n'a posé **aucun principe de priorisation entre ces différents objectifs**, ce qui complexifie la bonne articulation des objectifs de la politique de l'eau quand surviennent des tensions sur son usage. Ainsi que le souligne l'étude d'impact, ceci explique que la loi sur l'eau est souvent comprise comme une loi gérant une simple « ressource », une quantité que doivent se partager les milieux naturels et les nombreux usages anthropiques (irrigation, eau potable, navigation...).

Force est néanmoins de constater que les **tensions sur la ressource s'accroissent, y compris en France**. Dans son rapport d'information¹ « Eau : urgence déclarée », la délégation sénatoriale à la prospective a souligné en 2016 que « *sous l'action conjuguée de l'effet du dérèglement climatique sur les températures et le régime des précipitations, de l'augmentation de la population qui entraîne une hausse parallèle de la consommation, de l'évolution des modes de vie, d'alimentation, de loisirs ou de tourisme, de l'accroissement des prélèvements aquatiques pour assurer la production énergétique, notamment nucléaire, il faut s'attendre, dans les années à venir, à la survenance de conflits sévères entre les usagers de l'eau, qui risquent de se cristalliser si l'on ne parvient pas à les anticiper pour les réguler* ».

Parallèlement à cette prise de conscience, une meilleure compréhension du grand cycle de l'eau a fait ressortir avec force le **caractère fondamental des milieux naturels** pour la conciliation des différents usages et l'atteinte de l'objectif d'une eau de qualité en quantité. Le mauvais fonctionnement de ces milieux fragilise la satisfaction des différents besoins anthropiques.

¹ Rapport d'information (n° 616, 2015-2016) de MM. Henri Tandonnet et Jean-Jacques Lozach, fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective, déposé le 19 mai 2016

Afin de répondre à cette préoccupation, la directive-cadre sur l'eau de 2000 a établi un cadre global applicable au domaine de l'eau, afin de prévenir et réduire tout type de pollution, promouvoir son utilisation durable, protéger l'environnement, améliorer l'état des écosystèmes aquatiques dans les zones humides et atténuer les effets des inondations et des sécheresses, tout en fixant un objectif de **bon état des eaux souterraines et de surface** à l'horizon 2015.

Le problème de l'approvisionnement en eau suscite depuis toujours des conflits d'usages, que l'on parvenait jusqu'alors à régler dans un contexte d'abondance de la ressource. Ce temps paraît désormais révolu, même dans notre pays qui n'est pourtant pas soumis à des contraintes géographiques qui l'exposent le plus, *a priori*, au risque de pénurie. La **conciliation pragmatique des usages** qui a prévalu jusqu'ici, sans que le législateur n'ait à prévoir de hiérarchisation ou de subordination, semble avoir atteint ses limites. Lors des prochains épisodes de stress hydrique et de tension sur la ressource imposant des restrictions¹, l'arbitrage des conflits d'usages pourrait être source d'incompréhension et de frictions.

II. L'inscription du grand cycle de l'eau dans la loi et l'affirmation de l'importance des fonctionnalités naturelles des écosystèmes aquatiques et marins

Cet article affirme le caractère fondamental de la ressource en eau et l'importance de cette ressource pour la survie des écosystèmes. Ainsi que le précise l'étude d'impact, il répond à un engagement (action 9a) pris à l'issue des Assises de l'eau en juillet 2019 d'**inscrire le grand cycle de l'eau dans la loi**.

Le grand cycle de l'eau

Le grand cycle de l'eau, c'est-à-dire son cycle naturel, comporte les étapes suivantes :

- **évaporation** : sous l'action du soleil, une partie de l'eau de mer s'évapore pour former des nuages que les vents portent au-dessus des terres ;
- **précipitations** : lorsqu'il pleut, neige ou grêle, une partie de l'eau issue de ces précipitations repart plus ou moins rapidement dans l'atmosphère, soit en s'évaporant directement, soit du fait de la transpiration des végétaux et des animaux ;
- **ruissellement** : une deuxième partie, en ruisselant sur le sol, rejoint les rivières et les fleuves, puis la mer ;
- **infiltration** : le reste s'infiltré dans le sol où il est stocké en partie dans des nappes.

¹ Pour mémoire, 90 départements français ont fait face à des cours d'eau en situation d'assèchement de fin mai à fin septembre 2019. On estime par ailleurs que le stress hydrique touche un tiers du territoire de l'Union européenne toute l'année.

Cet article complète les **déclarations de principe relatives au régime de l'eau en France**, codifiées à l'article L. 210-1 du code de l'environnement, en précisant ce qu'implique le « *respect des équilibres naturels* » mentionné au premier alinéa. Il donne ainsi une **assise législative au bon fonctionnement des hydrosystèmes** et de leurs interactions, essentiel pour permettre la gestion durable des masses d'eau, ce qui **implique la préservation et, le cas échéant, la restauration de leurs fonctionnalités naturelles**. Dans son avis du 4 février 2021, le Conseil d'État a relevé que la définition des principes généraux mis en œuvre en matière de protection de l'eau, bien que **peu normative**, éclaire la notion de « *respect des équilibres naturels* ».

Cet article rehausse la protection de la ressource en eau et renforce l'objectif de son abondance dans les écosystèmes, afin de tirer le meilleur parti des bénéfices induits par leurs fonctionnalités naturelles. La globalité du cycle de l'eau et des processus naturels des écosystèmes aquatiques pourra ainsi être mieux prise en compte par les collectivités et les porteurs de projets dans le cadre d'actions de restauration des milieux naturels.

Cet article affirme que les fonctionnalités naturelles des écosystèmes aquatiques sont essentielles à « *la reconquête de la biodiversité, à l'adaptation au changement climatique ainsi qu'à l'atténuation de ses effets et participent à la lutte contre les pollutions* ».

L'étude d'impact précise que l'objectif de cet article est de « *renforcer la reconnaissance du rôle fondamental joué par les milieux aquatiques dans le développement durable, y compris dans la résilience des territoires face au changement climatique, et donc de reconnaître l'absolue nécessité de les sauvegarder.* » Ce dispositif permettra d'intégrer l'impact global des projets sur le fonctionnement des écosystèmes aquatiques, afin de leur assurer une meilleure protection.

Cet article précise enfin que « *les écosystèmes aquatiques constituent des éléments essentiels du patrimoine naturel et paysager de la nation* ». Pour mémoire, rappelons la **définition du paysage** telle qu'elle résulte de la convention européenne du paysage, qui s'est tenue à Florence en 2010 : « *Une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations.* »

III. Des précisions rédactionnelles introduites suite à l'examen par l'Assemblée nationale

Adopté en commission spéciale à l'Assemblée nationale, un amendement de la rapporteure a précisé les écosystèmes aquatiques dont il convient d'assurer la préservation : il s'agit des écosystèmes aquatiques, superficiels et souterrains, ainsi que les écosystèmes marins.

Un amendement adopté en commission spéciale, à l'initiative de la rapporteure, a supprimé la référence au « *patrimoine paysager de la Nation* » pour ne conserver que la mention de patrimoine naturel.

Enfin, un amendement de la rapporteure, adopté en séance publique, a précisé que les zones humides et les écosystèmes marins sont des parties du grand ensemble des écosystèmes aquatiques.

IV. La nécessité de concilier préservation des écosystèmes aquatiques et activités humaines

La commission a estimé que la définition du « *respect des équilibres naturels* » mentionné à l'article L. 210-1 du code de l'environnement présente deux avantages, dans la mesure où elle **insère le « grand cycle de l'eau » dans la loi** et souligne **l'importance des fonctionnalités naturelles des écosystèmes aquatiques et marins** en matière de lutte contre le changement climatique et de résilience de notre territoire. Le bon déroulement de ces processus naturels est en effet le gage d'usages anthropiques durables et équilibrés.

Dans sa rédaction actuelle, cet article est cependant teinté d'une certaine **coloration naturaliste**, avec trois occurrences du terme « naturel », l'obligation de préservation et de restauration de ces écosystèmes et l'affirmation de l'appartenance de ces milieux au patrimoine naturel de la nation. La commission déplore que les activités humaines ne soient pas mentionnées.

Si la **préservation de l'environnement est un défi impérieux** qui engage les efforts de notre pays pour les prochaines décennies, il convient toutefois de **ne pas l'opposer aux activités humaines**. Les efforts à accomplir en matière de protection de l'environnement doivent s'articuler autour de la triple dimension du développement durable, en intégrant le développement économique et le progrès social : c'est la raison pour laquelle la commission a adopté un **amendement COM-139** du rapporteur précisant que la préservation et la restauration des fonctionnalités naturelles des écosystèmes aquatiques et marins doivent **tenir compte des activités humaines**. Elle a également adopté neuf amendements identiques afin de supprimer la référence au « patrimoine naturel », pour ne retenir que l'appartenance des écosystèmes aquatiques et marins au **patrimoine de la Nation**.

La commission a adopté l'article 19 ainsi modifié.

Article 19 bis A (non modifié)

Inscription de la qualité de l'eau au patrimoine commun de la nation

Cet article vise à compléter l'article L. 110-1 du code de l'environnement qui énumère les éléments constitutifs du patrimoine commun de la nation afin d'y inclure la qualité de l'eau.

I. Une reconnaissance déjà forte de la qualité de l'eau dans le code de l'environnement, sous l'impulsion notamment du droit européen

La loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau a consacré cette ressource comme patrimoine. Son article 1^{er} dispose que toutes les catégories d'eau sont unifiées sous l'appellation « *patrimoine commun de la nation* ». La protection de l'eau est déclarée d'intérêt général. **Ainsi, la loi pose le principe important de l'unité juridique de l'eau, qui met fin au compartimentage** entre les eaux souterraines et les eaux superficielles, les eaux domaniales et les eaux non domaniales. Cette loi met également en place un **régime de déclaration et d'autorisation pour toutes les installations, ouvrages, travaux ou activités qui ont des impacts sur l'eau**, quelle que soit la nature de la ressource considérée.

Au niveau européen, la **bonne qualité de l'eau** est l'objectif visé par la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, qui a notamment fixé un **objectif général d'atteinte du « bon état des masses d'eau d'ici à 2015 »** en mettant en place une méthode ainsi qu'une planification pour tous les États membres de l'Union. Le « bon état » est fondé sur l'évaluation de l'état chimique et écologique des cours d'eau. L'état écologique comprend des paramètres physico-chimiques et biologiques, dont la diversité et l'abondance des espèces animales et végétales présentes dans nos rivières.

La loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 a opéré la transposition en droit français de la directive-cadre sur l'eau de 2000. Elle fixe notamment dans un plan de gestion, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), des « **objectifs de qualité et de quantité des eaux** », codifiés à l'article L. 212-1 du code de l'environnement.

Les objectifs de quantité et de qualité des eaux fixés par les SDAGE

1° Pour les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines [...] bon état écologique et chimique ;

2° Pour les masses d'eau de surface artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines [...] bon potentiel écologique et [...] bon état chimique ;

3° Pour les masses d'eau souterraines, [...] bon état chimique et [...] équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ;

4° [...] Prévention de la détérioration de la qualité des eaux ;

5° [...] réduire le traitement nécessaire à la production d'eau destinée à la consommation humaine.

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) s'est donnée pour objectif **d'atteindre les objectifs fixés par la directive-cadre sur l'eau, en particulier le bon état des eaux**. Cette loi a réformé le cadre global de la politique de l'eau, en posant le principe, à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, d'une **gestion « équilibrée et durable » de la ressource en eau**, qui prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise notamment à assurer :

- la **protection des eaux et la lutte contre toute pollution** par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales ;

- la **restauration de la qualité de ces eaux** et leur régénération ;

- le développement, la mobilisation, la création et la **protection de la ressource en eau**.

La qualité de l'eau est ainsi un **objectif majeur de la gestion de l'eau** ; sa protection est dûment définie et les atteintes portées à sa qualité sanctionnées par le code de l'environnement.

II. L'ajout de la qualité de l'eau au patrimoine commun de la nation

Introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, cet article vise à inscrire la qualité de l'eau au patrimoine commun de la nation au sein de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui fonde les principes législatifs généraux du droit de l'environnement.

La notion de patrimoine commun

Depuis plusieurs décennies, la qualification de **patrimoine commun** est accordée à certains éléments naturels, voire à la nature dans son ensemble, afin de leur accorder une **valeur juridique supérieure**.

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a assimilé la nature à un patrimoine. De même, l'eau s'est vu reconnaître une valeur nouvelle à l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau : elle fait désormais partie du patrimoine commun de la nation. Il s'agit d'une nouvelle conception de la nature juridique de cet élément qui dispose dorénavant d'une valeur patrimoniale intrinsèque.

Au sujet de la portée effective de cette formule, le ministre de l'intérieur s'est refusé à affirmer l'existence d'un nouveau concept dans une réponse ministérielle (JOAN, 9 juillet 1984, réponse n° 37 674).

Toutefois, cette qualification n'est pas pour autant dénuée de conséquences juridiques. Il existe des valeurs intrinsèques qui procèdent de la valeur conférée à l'existence même d'un **patrimoine**, en dehors de toute possibilité de jouissance directe ou indirecte, présente ou future. C'est essentiellement le fait que la reconnaissance de cette qualité patrimoniale entraîne un **meilleur degré de protection** qui confère sa valeur à cette qualification.

Une partie de la doctrine s'interroge cependant sur la véritable nature de cette « *pure abstraction* », qui ressemblerait plus à un objectif politique qu'à un véritable concept juridique.

Le doute a été partiellement levé depuis lors par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, se fondant sur le préambule de la Charte de l'environnement qui dispose que « *l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* », il a reconnu que « *la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle* ».

Source : *La notion controversée de patrimoine commun*, Marie-José Del Rey, Recueil Dalloz 2006, p 388

Dans sa rédaction en vigueur, le I de l'article L. 110-1 du code de l'environnement détermine les **éléments de l'environnement faisant partie du patrimoine commun de la nation**. Ceux-ci sont les suivants :

- les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins ;
- les sons et odeurs qui les caractérisent ;

- les sites ;
- les paysages diurnes et nocturnes ;
- la qualité de l'air ;
- les êtres vivants et la biodiversité.

Il est également précisé à cet article à valeur essentiellement programmatique que « *ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage.* »

III. Une affirmation solennelle à portée symbolique, mais qui n'ajoute rien à la protection ou la restauration de la qualité de l'eau

Même si cette disposition déclaratoire et dépourvue de valeur normative n'ajoute rien aux dispositions législatives en vigueur, au travers notamment de l'article L. 211-1 du code de l'environnement qui organise la protection de la ressource en eau, la commission a néanmoins considéré que la **qualité de l'eau est un enjeu fondamental** qui innerve l'ensemble des politiques publiques menées dans le cadre de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

À ce titre, elle a estimé que la qualité de l'eau méritait d'être inscrite comme composante du patrimoine commun de la nation dans le code de l'environnement.

La commission a adopté l'article 19 bis A sans modification.

Article 19 bis B (supprimé)

**Restauration des milieux aquatiques
rendant des services écosystémiques significatifs**

Cet article vise à compléter les objectifs de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau en imposant la restauration des zones humides, en raison des services écosystémiques d'importance significative qu'ils rendent.

I. La préservation des zones humides, un objectif consacré par le code de l'environnement et les engagements internationaux de la France

Signée le 2 février 1971 à Ramsar (Iran), la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, plus connue sous le nom de « Convention de Ramsar », est un traité intergouvernemental pour servir de cadre à l'action nationale et la coopération internationale en faveur de la **conservation et de l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources**. Elle engage les 170 États membres et prévoit la création d'un réseau mondial de zones humides d'importance internationale : les **sites Ramsar**.

La France a ratifié ce traité en 1986 et compte à ce jour 50 sites Ramsar, dont 12 en outre-mer, s'étendant sur une superficie de plus de 3,6 millions d'hectares (*cf. carte infra*). La grande majorité des sites Ramsar français a été créée sur des aires déjà protégées par d'autres statuts (Parc naturel régional, réserve de chasse, sites du Conservatoire du littoral, sites Natura 2000, *etc.*) ou disposant d'une gestion intégrée. C'est la Direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'Environnement qui désigne les zones humides figurant sur la liste des sites Ramsar.

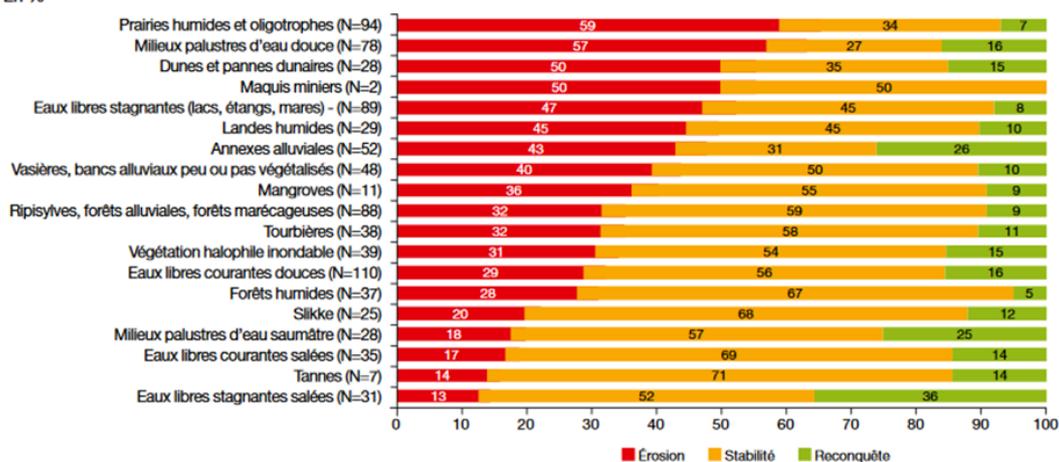
Les actions de conservation et de gestion développées sur ces aires protégées servent à maintenir les caractéristiques écologiques des sites Ramsar. Par leurs différentes fonctions, ils jouent un **rôle primordial** dans la protection contre les aléas naturels, la régulation de la ressource en eau, la diminution de l'intensité des crues et des inondations et le **stockage de carbone**.

Ainsi que l'indique le rapport mondial de la Convention de Ramsar sur les zones humides de 2018, les **zones humides jouent un rôle essentiel dans les efforts de régulation du climat mondial**. Ainsi, les tourbières, qui ne couvrent que 3 % de la superficie de la planète, **stockent deux fois plus de carbone que toutes les forêts du monde et les marais**. Les herbiers marins et les mangroves sont aussi des écosystèmes riches en carbone. Toutefois, les zones humides **produisent environ 20 à 25 % des émissions mondiales de méthane**. L'augmentation des températures est susceptible

Les tensions qui s'exercent sur ces milieux sont préoccupantes : à l'échelle mondiale, ils ont perdu 64 % de leur surface depuis 1900. La dernière évaluation nationale des sites humides emblématiques¹, couvrant la période 2010-2020, révèle que la France ne fait pas exception à ce constat. Ainsi, **41 % des sites évalués en métropole et outre-mer ont vu leur état se dégrader.**

Graphique 2 : capacité de reconquête des 189 sites humides emblématiques, par milieu

En %



Note : N désigne le nombre de milieux évalués sur l'ensemble des réponses.

Source : SDES/OFB - Évaluation nationale des sites humides emblématiques, 2010-2020. Traitements : SDES, 2020

Devant la multiplicité des pressions exercées et la situation très contrastée entre territoires, le Commissariat général au développement durable estime dans son évaluation décennale que 25 % des sites humides ont un avenir favorable, 12 % un avenir stable, 9 % un avenir défavorable et 51 % un avenir incertain, à l'horizon 2030.

II. La prise en compte de la restauration des zones humides dans les objectifs de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau

Introduit par amendement en séance publique à l'Assemblée nationale, cet article inscrit l'**objectif** de restauration des milieux aquatiques à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, notamment des tourbières, des mangroves, des ripisylves et herbiers marins, à raison des services écosystémiques qu'ils rendent, tels que la « séquestration de carbone ».

L'exposé des motifs de l'amendement précise que l'objectif de cette disposition est « de prendre en compte cette nécessité de restauration au même titre que la promotion d'une politique active de stockage de l'eau, que le rétablissement de

¹ Évaluation nationale des sites humides emblématiques (campagne 2010-2020) portée par le Service des données et études statistiques (SDES) et l'Agence française pour la biodiversité (AFB).

la continuité écologique ou que la restauration de la qualité des eaux et leur régénération. »

Cet article prescrit une obligation plus forte que celle résultant de la préservation des milieux aquatiques mentionnée au 1° de l'article L. 211-1 du code de l'environnement : il impose en effet la **restauration de ces milieux aquatiques**, aussi bien de leur hydrogéomorphologie que leur fonctionnement physique et écologique, dans le cadre d'une **gestion intentionnelle**, définie par Laurent Mermet en 1992 comme « *les initiatives qu'un acteur spécialisé entreprend, dans le contexte d'une situation de gestion effective, pour faire évoluer l'état du milieu dans un certain sens.* »

La mention dans cet article de la capacité de séquestration de ces milieux interroge cependant. L'évaluation de la séquestration du carbone par les écosystèmes français¹ souligne que, malgré une capacité de séquestration localement élevée de certains écosystèmes humides continentaux et côtiers, ils **séquestrent moins de 1 % des émissions annuelles françaises**, en raison de la faiblesse des surfaces couvertes.

III. Une disposition superfétatoire et source de complexité qu'il apparaît nécessaire de supprimer

Si la commission reconnaît l'importance écosystémique des zones humides et la nécessité de leur préservation, elle constate cependant que cet article est de nature à **complexifier la mise en œuvre de la gestion équilibrée et durable** par l'ajout d'un nouvel item à une énumération qui en comporte déjà huit à ce jour. La multiplication des objectifs d'une politique publique contribue à leur possible télescopage, voire contradiction, d'autant que la **protection des zones humides dispose d'ores et déjà de multiples assises législatives** :

- le 1° de l'article L. 211-1 du code de l'environnement vise la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites **et des zones humides** ;

- l'article L. 211-1-1 du code de l'environnement dispose depuis 2005 « *que la **préservation et la gestion durable des zones humides sont d'intérêt général*** » et que les « *politiques nationales, régionales et locales d'aménagement des territoires ruraux et l'attribution des aides publiques tiennent compte des **difficultés particulières de conservation, d'exploitation et de gestion durable des zones humides** et de leur contribution aux politiques de préservation de la diversité biologique* » ;

- l'article 19 du présent projet de loi prescrit d'ores et déjà à l'article L. 210-1 du code de l'environnement « *la préservation et, le cas échéant, la restauration des fonctionnalités naturelles des écosystèmes aquatiques [...] dont font partie les zones humides* ».

¹ Commissariat général au développement durable (2019), EFESÉ – La séquestration du carbone par les écosystèmes française. La Documentation Française.

En outre, dans son avis sur ce projet de loi, le Conseil d'État met en garde contre l'introduction dans la loi d'une énumération, qui plus est non exhaustive, à visée purement illustrative.

Pour ces raisons, la commission a adopté **un amendement de suppression COM-140 du rapporteur** et huit amendements identiques.

La commission a supprimé l'article 19 *bis* B.

Article 19 bis C

**Modalités de mise en conformité des ouvrages hydrauliques
avec les prescriptions en matière de continuité écologique**

Cet article vise à préciser que le respect des préconisations afin d'assurer la continuité écologique sur les cours d'eau classés en liste 2 ne peut remettre en cause les usages actuels et futurs des ouvrages hydrauliques. Il exclut également que les prescriptions administratives en matière de continuité écologique conduisent à la destruction de ces ouvrages.

I. L'obligation d'assurer la continuité écologique sur certains cours d'eau classés, source d'incompréhension entre acteurs

1. Une obligation induite par le droit européen et transposée dans le code de l'environnement

La directive-cadre sur l'eau de 2000 a fixé aux États des **objectifs contraignants en matière d'atteinte du bon état écologique** (chimique et biologique) **des cours d'eau** et ainsi défini un cadre juridique qui s'impose aux États membres. La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (dite « LEMA »), prise en application de cette directive européenne, a revu les critères de classement des cours d'eau ou sections de cours d'eau pour préserver leur bon état écologique et celui des milieux aquatiques.

Le code de l'environnement prévoit à ce jour la possibilité d'un classement en **deux catégories** pour les cours d'eau français, sur lesquels les ouvrages hydrauliques doivent assurer un transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs (article L. 214-17 du code de l'environnement).

Ces listes ont été arrêtées par les **préfets coordonnateurs de bassin** entre juillet 2012 et octobre 2013 (2014-2015 en Corse et outre-mer).

Dans notre droit national, l'importance de préserver ou de restaurer un bon niveau de continuité écologique sur l'ensemble des cours d'eau relève d'une triple exigence :

- elle est induite par le principe de la valorisation de la ressource en eau, dans le respect des équilibres naturels (article L. 210-1 du code de l'environnement) ;

- elle est explicitement affichée à travers l'énumération des intérêts à prendre en compte et concilier dans le cadre d'une gestion équilibrée et durable de l'eau (« 7° Le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques » du I de l'article L. 211-1 du même code) ;

- elle découle de l'obligation de laisser un débit assurant la vie, la circulation et la reproduction des espèces dans les tronçons de cours d'eau à l'aval et d'empêcher la pénétration des espèces dans les canaux d'amenée ou de fuite (article L. 214-18 du même code).

L'atténuation de l'impact des ouvrages sur la continuité des cours d'eau peut être exigée en application de ces dispositifs, lors des renouvellements d'autorisations, lors de remises en exploitation d'ouvrages longuement abandonnés et arrêtés, lors d'équipement d'ouvrages existants pour une production hydroélectrique ou lors de modifications apportées à des ouvrages existants.

2. Une mise en œuvre trop rigide contestée par certains usagers des cours d'eau

La **mise en œuvre de la politique de continuité** écologique par les services de l'État est **source de difficulté dans certains territoires** : elle laisse une part insuffisante à la concertation et à la pédagogie. Ainsi que l'a souligné le rapport d'information¹ du sénateur Guillaume Chevrollier « *Rompre avec la continuité écologique destructive : réconcilier préservation de l'environnement et activités humaines* », les **formules de subventionnement sont trop systématiquement favorables à la destruction des ouvrages**. La structuration des aides apportées par les agences de l'eau conduit dans les faits à accorder une prime à la destruction des ouvrages, avec des taux de financement à hauteur de 70 ou 80 %. Par contraste, la gestion, l'entretien et l'équipement des ouvrages de franchissement ne sont financés qu'à hauteur de 40 % : ce différentiel est souvent mal accepté par les propriétaires de moulins, qui sont concrètement poussés à l'effacement des seuils. Le reste à charge pour les propriétaires d'ouvrages est ainsi plus important pour un aménagement.

Les propriétaires de moulins à eau reprochent également à l'administration une approche idéologique, l'absence de prise en compte de la valeur patrimoniale et des externalités positives induites par les retenues de leurs ouvrages, en l'absence de données scientifiques univoques. Ils dénoncent notamment le fait qu'**entre 3 000 et 5 000 retenues d'eau, en particulier des retenues de moulins, auraient été détruites** dans le cadre des programmes d'aide des agences de l'eau.

Pour répondre à ces inquiétudes, le Comité national de l'eau a mis en place en 2017 un groupe de travail sur la continuité écologique des cours d'eau, qui a élaboré un **plan pour une politique apaisée de la restauration de la continuité écologique**, adopté en juin 2018. Ce plan comporte sept actions, dont les principales sont la mise en place d'un programme de priorisation des ouvrages, l'élaboration d'outils pour les collectivités et la réalisation d'un guide des solutions de restauration par l'OFB afin de mieux accompagner les maîtres d'ouvrage.

¹ <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-498-notice.html>

Le ministre de la transition écologique et solidaire a par ailleurs élaboré une note technique datée 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. Celle-ci entend donner des « *éléments d'aide à l'analyse au cas par cas pour trouver le meilleur équilibre possible entre la politique de restauration de la continuité écologique, les politiques patrimoniales dans toutes leurs dimensions territoriales et la politique de production hydroélectrique* » et appelle à un « *dialogue de qualité entre tous les acteurs* ».

Les effacements d'ouvrages sur les cours d'eau de catégorie 2

Depuis l'adoption des arrêtés de classements en liste 2 en 2012-2013, **1 385 ouvrages ont fait l'objet d'un effacement ou d'une réduction de hauteur** :

- 181 pour le bassin Adour-Garonne (24 % des ouvrages ayant bénéficié d'un financement des agences de l'eau) ;
- 128 pour le bassin Rhône-Méditerranée-Corse (25 % des ouvrages financés) ;
- 297 pour le bassin Loire-Bretagne (40 % des ouvrages financés) ;
- 119 pour le bassin Rhin-Meuse (53 % des ouvrages financés) ;
- 125 pour le bassin Artois-Picardie (76 % des ouvrages financés) ;
- 535 pour le bassin Seine-Normandie (84 % financés).

Ces disparités entre bassins s'expliquent par des **enjeux et configurations différentes**. Un bassin présentant des profils variés (plaines, montagnes) comme Loire-Bretagne est à environ un tiers d'effacements. Un bassin plus montagneux (propice à l'hydroélectricité et donc à l'équipement des seuils) comme Adour-Garonne ou Rhône-Méditerranée est plutôt à un quart d'effacements. *A contrario*, les chiffres élevés d'effacements pour les bassins Artois-Picardie et Seine-Normandie sont liés au fait qu'il s'agit de bassins plats, avec de nombreux fleuves à poissons amphihalins et une forte concentration d'ouvrages, dont un certain nombre abandonnés ou inexploités.

L'accompagnement financier est variable selon les bassins. Les taux d'aides s'élèvent en moyenne entre 70 et 80 % pour des effacements, de 50 à 70 % pour des abaissements de seuil, et de 30 à 50 % pour les dispositifs de franchissement (passes à poisson). À ces taux s'ajoutent des co-financements allant de 0 à 30 % selon les départements et les régions.

À titre d'exemple, sur le bassin Loire-Bretagne, le montant moyen de l'aide de l'agence de l'eau est de 28 000 euros pour un effacement, 29 000 euros pour une réduction de hauteur de seuil et 53 000 euros pour une passe à poissons.

Source : services du ministère de la transition écologique

II. Une disposition radicale pour en finir avec une « continuité écologique destructive »

Introduit par l'adoption de 29 amendements identiques en séance publique à l'Assemblée nationale, au cours d'échanges qu'il est permis de qualifier de passionnés, cet article vise à **exclure la destruction des ouvrages hydrauliques, notamment des moulins à eau**, des modalités de restauration ou de maintien de la continuité écologique, avec l'ajout au 2° du I de l'article L. 214-17 du code de l'environnement d'une disposition selon laquelle *« s'agissant plus particulièrement 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. »*

Cet article s'inspire d'une position adoptée par le Sénat lors de l'examen de l'article 5 de la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique¹, selon laquelle **les modalités de mise en conformité des moulins hydrauliques** situés sur les cours d'eau de catégorie 2 avec les règles de continuité écologique **excluent expressément la destruction**.

L'objectif porté par l'insertion de cette disposition est de **mettre fin** au financement, par les agences de l'eau, de la destruction des retenues de moulins au titre des obligations relatives aux règles de continuité écologique et à orienter les financements publics vers des solutions d'aménagements (échelles ou passes à poissons, dispositifs de vannes, *etc.*).

Cet article complète également l'article L. 214-17 du code de l'environnement pour y préciser que la gestion, l'entretien et l'équipement des ouvrages situés sur les cours d'eau de catégorie 2 afin de respecter les prescriptions en matière de continuité écologique ne puissent pas remettre en cause leur usage, **aussi bien actuel que potentiel**. L'objectif de ce dispositif est de permettre le maintien et d'encourager le développement du potentiel hydroélectrique de ces ouvrages, producteurs d'une énergie verte et décarbonée.

Cependant, en introduisant le **principe de non-remise en cause de l'usage potentiel** des ouvrages hydrauliques, l'approche en matière de continuité écologique est substantiellement modifiée. La conciliation des usages prévue à l'article L. 211-1 du code de l'environnement sera rendue plus ardue : l'équilibre à trouver entre la valorisation de l'eau comme ressource économique, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable (5°) et le rétablissement de la

¹ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-389.html> – la formulation retenue par le Sénat dispose que « L'obligation prévue au présent 2° ne peut servir de motif pour justifier la destruction des moulins à eau ni des éléments essentiels de l'ouvrage permettant l'utilisation de la force motrice du cours d'eau ».

continuité écologique au sein des bassins hydrographiques (7°) se compliquera d'une dimension prospective, afin de tenir compte des ouvrages qui pourraient être aménagés.

Il est donc **juridiquement inopportun d'introduire dans le droit des dispositions normatives produisant des effets à propos de situations dont la réalisation n'est que potentielle** : la clarté de la loi ne serait ainsi plus assurée. La mention de l'usage « *potentiel* » ouvre la voie d'un régime d'exemption particulièrement large et imprécis.

En prévoyant que ne puisse pas être remis en cause un usage potentiel, le législateur complexifie l'appréciation qui peut être faite de la continuité écologique, voire en neutralise la portée. Cet article introduit une contradiction au sein même du code de l'environnement, entre la nécessité d'assurer le transport des sédiments et la circulation des poissons migrateurs et l'impossibilité de remettre en cause les usages potentiels des ouvrages présents sur les cours d'eau.

III. La nécessité d'une continuité écologique apaisée, qui concilie la préservation de l'environnement et le maintien des ouvrages hydrauliques

L'ajout opéré au 2° du I de l'article L. 214-17 du code de l'environnement **complexifie la mise en œuvre des solutions de restauration de la continuité écologique**, y compris dans les cas où le propriétaire d'un ouvrage hydraulique serait demandeur. La formulation retenue est **source d'imprécisions et porteuse de difficultés d'application**. L'interdiction de remise en cause de l'usage d'un ouvrage pourrait s'imposer au propriétaire lui-même, qui ne pourrait plus faire le choix de supprimer son ouvrage pour en éviter les charges d'équipement, de gestion et d'entretien.

Pour ces raisons, la **commission a adopté un amendement COM-1909 de son rapporteur** qui procède à une réécriture du dispositif, afin de proposer une solution d'équilibre, qui ne soit pas régressive en matière environnementale et qui tienne compte des légitimes préoccupations des propriétaires de moulins à eau, en conformité avec la position qu'elle a notamment fait valoir lors de l'examen de la proposition de loi dite « hydroélectricité » du sénateur Daniel Gremillet.

Elle a estimé que **la continuité écologique ne saurait en aucune façon servir de prétexte à l'autorité administrative pour promouvoir des solutions de destruction** de moulins à eau ou d'arasement de seuil. Le choix de cette solution revient **au seul propriétaire de l'ouvrage**, qui, dans ce cas et ce cas-là seulement, peut bénéficier d'un financement des agences de l'eau pour l'arasement du seuil de son moulin à eau : ainsi, **seules seront interdites les modifications d'usage qui n'auront pas été acceptées ou**

sollicitées par le propriétaire. C'est le sens du premier alinéa de l'amendement du rapporteur.

Ensuite, fort du constat que la déclinaison territoriale de la politique en matière de continuité écologique est source de malentendus, voire de crispations, la commission a souhaité qu'une **conciliation puisse être mise en œuvre en cas de désaccord entre l'administration et un propriétaire d'ouvrage**. Plutôt que de judiciaireiser la procédure, source de lenteur et génératrice de frais de justice pour les propriétaires, il est proposé la mise en œuvre d'une solution reposant sur la médiation, par l'intermédiaire d'un référent territorial désigné par le préfet.

La commission a enfin **adopté un amendement COM-753** afin d'exonérer les « moulins à eau » destinés à la fabrication de papier, de produits oléicoles, de farines et produits issus de la meunerie ou produisant de l'électricité, situés sur les cours d'eau de catégorie 2, des obligations de restauration de la continuité écologique. Cette disposition avait été adoptée en séance publique le 13 avril 2021, lors de l'examen au Sénat de la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique.

La commission a adopté l'article 19 bis C ainsi modifié.

Article 19 bis D

**Adaptation des grands principes de la gestion forestière
à la lutte contre le changement climatique**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté les amendements COM-272, COM-273, COM-274, COM-271 rect. et COM-275 de sa rapporteure, Mme Anne-Catherine Loisier.

La commission a adopté l'article 19 *bis* D ainsi modifié.

Article 19 bis EA (nouveau)

**Prolongation des codes des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS)
avec obligation de soumettre un programme des coupes et travaux**

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'amendement COM-276 de sa rapporteure, Mme Anne-Catherine Loisier, créant cet article.

En conséquence, la commission a adopté l'article 19 bis EA (nouveau) ainsi rédigé.

Article 19 bis EB (nouveau)

**Promotion de la première transformation du bois d'œuvre
sur le territoire de l'Union européenne**

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'amendement **COM-278** de sa rapporteure, Mme Anne-Catherine Loisier, créant cet article.

La commission a adopté l'article 19 bis EB (nouveau) ainsi rédigé.

Article 19 bis E

Stratégie nationale pour l'adaptation des forêts au dérèglement climatique

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté les amendements COM-898 rect. de M. Gilbert Favreau, COM-1298 rect. de M. Jean-Claude Requier et COM-572 de M. Patrick Chaize.

La commission a adopté l'article 19 bis E ainsi modifié.

Article 19 bis F (non modifié)

**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**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a proposé l'adoption de cet article.

La commission a adopté l'article 19 bis F sans modification.

Article 19 bis G

**Diagnostic des ouvrages de distribution d'eau
et programme d'actions chiffrées pour en améliorer l'efficacité**

Cet article complète l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales pour préciser que le schéma de distribution d'eau potable comprend, avant le 31 décembre 2024, un diagnostic des installations nécessaires à la distribution de l'eau potable ainsi qu'un programme d'actions chiffrées visant à en améliorer l'état et le fonctionnement

I. Le schéma de distribution d'eau potable, un outil permettant d'améliorer la mise en œuvre du service public de l'eau

Créé par l'article 54 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, le schéma de distribution d'eau potable élaboré par les communes détermine les **zones desservies par le réseau de distribution**, pour lesquelles une **obligation de desserte** s'applique. La commune a pour obligation d'assurer l'alimentation en eau potable de l'ensemble des usagers du réseau situé dans le cadre fixé par ce schéma, qui permet d'assurer une meilleure transparence des modalités de mise en œuvre du service public d'eau potable.

À l'intérieur des zones de desserte délimitées par le schéma, les collectivités sont **tenues de faire droit aux demandes de réalisation de travaux de raccordement, dans un délai raisonnable**. Ce délai s'apprécie au regard, notamment, du coût et de la difficulté technique des travaux d'extension du réseau de distribution d'eau potable et des modalités envisageables de financement des travaux¹. Si elle s'abstient de définir un schéma de distribution d'eau potable, l'obligation de desserte pesant sur la commune peut s'étendre à l'ensemble du territoire communal. En revanche, le non-respect de l'obligation d'établir un schéma de distribution d'eau potable n'est pas sanctionné².

En dehors des zones de desserte, la collectivité apprécie la suite à donner aux demandes d'exécution de travaux de raccordement, dans le respect du principe d'égalité devant le service public, en fonction, notamment, de leur coût, de l'intérêt public et des conditions d'accès à d'autres sources d'alimentation en eau potable. Dans ce cas, le juge de l'excès de pouvoir exerce alors, en cas de refus, un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation.

¹ Ainsi que l'a précisé le Conseil d'État dans sa décision 431494 du 26 janvier 2021.

² CAA de Marseille, 5^e chambre - formation à 3, 07/01/2019, 16MA01345, Inédit au recueil Lebon.

Depuis la loi n° 2010788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 », outre la délimitation du périmètre de raccordement, ce schéma a également pour fonction d'**améliorer la connaissance des réseaux de transport d'eau potable**, en comprenant « *un descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable* » (article L. 2224-7-1 du CGCT). Un **mécanisme pour en améliorer l'efficacité** est prévu : lorsque le taux de perte en eau du réseau s'avère supérieur à 15 % ou, lorsque cette valeur n'est pas atteinte, si le rendement est inférieur à une valeur seuil (résultat de la somme d'un terme fixe égal à 65 et du cinquième de la valeur de l'indice linéaire de consommation)¹, les services publics de distribution d'eau établissent, avant la fin du second exercice suivant l'exercice pour lequel le dépassement a été constaté, un plan d'action comprenant, s'il y a lieu, un projet de programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau.

II. Un schéma complété avant le 31 décembre 2024 par l'ajout d'un diagnostic de l'état du réseau de distribution d'eau potable et d'un programme d'actions chiffrées en vue de l'améliorer

Introduit par deux amendements identiques en séance publique à l'Assemblée nationale, cet article ajoute au descriptif des ouvrages et équipements nécessaires à la distribution d'eau potable la réalisation d'un **diagnostic** et un **programme d'actions** chiffrées et hiérarchisées visant à améliorer l'état et le fonctionnement de ces ouvrages et équipements, en tenant compte de l'évolution de la population et des ressources en eau disponibles.

La résilience de l'alimentation en eau potable face au changement climatique repose en effet sur la **réduction des pertes du réseau**, mais aussi la prise en compte de la raréfaction et la dégradation de la ressource, l'évolution de la demande en eau et l'exposition à des événements climatiques extrêmes plus fréquents.

L'échéance prévue pour la réalisation du diagnostic et du programme d'actions est fixée au 31 décembre 2024, ou dans les 2 années qui suivent la prise de compétence à titre obligatoire par la communauté de commune si celle-ci intervient après le 1^{er} janvier 2023.

Selon le 10^e rapport annuel de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement de l'Office français de la biodiversité, portant sur l'année 2018, le **rendement moyen des réseaux de distribution d'eau est évalué à 79,9 %**. Autrement dit, pour cinq litres d'eau mis en distribution, un

¹ Valeurs fixées par le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'action pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable.

Le taux de perte en eau du réseau au-delà duquel un plan d'action est nécessaire n'est donc pas unique pour l'ensemble du territoire. Il tient compte des spécificités du territoire en prenant en compte la valeur de l'indice linéaire de consommation et varie entre 85 % pour les collectivités les plus urbanisées et 65 % pour les plus rurales.

litre d'eau revient au milieu naturel sans passer par le consommateur. À l'échelle nationale, les pertes par fuite annuelles représentent près d'un milliard de mètres cubes, soit l'équivalent de la consommation annuelle d'environ 18,5 millions d'habitants. Pour l'année 2018, 10 % des usagers relèvent d'un service dont le rendement de réseau est inférieur à 66,5 % et 10 % relèvent d'un service dont le rendement de réseau est supérieur à 90,4 %.

L'atteinte d'un rendement à 100 % est irréaliste et ne saurait constituer un objectif. Un grand nombre de collectivités distributrices peuvent toutefois viser un **objectif de l'ordre de 80 à 90 %**, ce qui passe par des moyens supplémentaires en gestion patrimoniale, en recherches de fuites et de réparations et/ou de renouvellement des conduites. Il est nécessaire de rappeler que **ces efforts affecteront nécessairement le prix du service de l'eau**.

Les causes des fuites des réseaux de distribution d'eau potable

Elles peuvent être dues à de nombreux facteurs, ceux-ci pouvant dans certains cas se cumuler :

- l'âge des canalisations (facteur aggravant, mais pas toujours déterminant) ;
- le type de canalisation (souvent corrélé avec une période historique de pose) ;
- la corrosion des canalisations causée naturellement par l'eau distribuée (corrosion interne, notamment si l'eau est « agressive »), ainsi que par l'humidité du terrain dans lequel est implantée la canalisation (corrosion externe) ;
- le vieillissement des joints d'étanchéité entre les canalisations ;
- les évolutions et mouvements des sols (phénomènes naturels, passage fréquent d'engins roulants, *etc.*) qui ont des conséquences sur la stabilité du sous-sol dans lequel est implantée la canalisation ;
- la déstabilisation du sol durant la pose des canalisations lors de travaux, terrassements, remblaiements ou compactages du terrain ;
- la pression élevée de l'eau dans les canalisations et ses variations, de manière régulière ou occasionnelle ;
- des incidents liés à une origine extérieure, qui provoquent un percement de la canalisation.

Source : 10^e rapport annuel de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement de l'Office français de la biodiversité

En élaborant ce schéma, les communes disposeront d'une **meilleure connaissance de l'état de leurs ouvrages** et équipements de distribution d'eau potable ainsi qu'un outil de planification pour rénover les installations

dont l'incidence sur l'amélioration du rendement du réseau est la plus forte. Une bonne connaissance patrimoniale des réseaux et des branchements est en effet nécessaire pour définir une stratégie pertinente en matière d'amélioration ou de maintien en état du réseau.

Le programme d'actions chiffrées et hiérarchisées servira de **document de planification** qui offrira à la collectivité une **meilleure visibilité, sur les plans technique et financier**, concernant les investissements à engager au cours des prochaines années.

III. Un diagnostic nécessaire pour améliorer de manière rationnelle et efficiente les réseaux de distribution d'eau potable

La commission partage l'objectif de cet article, afin que les communes puissent bénéficier d'un diagnostic des ouvrages et équipements nécessaires à la distribution d'eau potable. De cette manière, elles en connaîtront les points de fragilité et de vigilance, préalable nécessaire à **l'amélioration du rendement des réseaux de distribution d'eau potable**. Ce diagnostic favorisera les travaux dont l'incidence sur le rendement total du réseau est la plus forte, dans une logique d'efficience.

La commission a adopté un **amendement rédactionnel COM-144** de son rapporteur visant à substituer la phrase du 4^e alinéa du présent article à celle qui figure actuellement à l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales qui dispose que le descriptif détaillé des ouvrages doit être établi « avant la fin de l'année 2013 ». Cette exigence ayant été satisfaite, il n'est plus opportun de garder cette référence. Celle-ci peut donc être remplacée par l'obligation de mise en conformité du présent article, fixée au 31 décembre 2024.

La commission a adopté l'article 19 bis G ainsi modifié.

Article 19 bis H

**Affirmation de la richesse biologique, environnementale
et patrimoniale des outre-mer**

Cet article, qui n'est pas codifié, vise à affirmer l'importance de la contribution des territoires d'outre-mer aux caractéristiques propres, à la richesse environnementale, à la biodiversité ainsi qu'à l'assise géostratégique de la France.

I. La richesse et la diversité de la biodiversité ultramarine

Les **treize territoires français d'outre-mer représentent une grande diversité d'habitats, d'espèces animales et végétales**. Ces territoires abritent sur leur sol et dans leurs eaux, une faune et une flore au caractère exceptionnel : ils concentrent à eux seuls **80 % de la biodiversité française**.

Même si les territoires ultramarins ne représentent que 0,08 % de la surface terrestre mondiale, il s'y trouve 3 450 plantes et 380 vertébrés endémiques¹, soit plus que dans toute l'Europe continentale. Le milieu marin outre-mer, vaste de plus de 10 millions de km² abrite environ 10 % des récifs coralliens et lagons de la planète. Cet endémisme s'explique notamment par le caractère insulaire d'une majorité des territoires ultramarins. La forêt guyanaise est considérée comme l'une des dernières forêts primaires. La Nouvelle-Calédonie abrite la deuxième plus grande barrière récifale au monde. Mayotte possède une des rares doubles barrières de corail dans le monde.

Mais les collectivités d'outre-mer illustrent aussi la **crise actuelle de la biodiversité** : on recense dans ces territoires **60 fois plus d'extinctions globales d'espèces qu'en métropole**.

Le constat de cette fragilité a été mis en avant par le Sénat en septembre 2015. Dans le rapport d'information « Biodiversités des outre-mer et changement climatique² » de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la délégation sénatoriale aux outre-mer, les sénateurs Jérôme Bignon et Jacques Cornano ont insisté sur la **nécessité de la sauvegarde et de la valorisation des biodiversités ultramarines**. À l'issue de leurs travaux, après avoir entendu plusieurs experts, les rapporteurs ont souligné que les **territoires ultramarins étaient particulièrement exposés au dérèglement climatique du fait de leurs caractéristiques géographiques** tout d'abord, qu'il s'agisse de l'insularité – à l'exception de la Guyane – ou de l'appartenance aux zones tropicale et

¹ Gargominy O. (Ed.) 2003. *Biodiversité et conservation dans les collectivités françaises d'outre-mer*. Collection Planète Nature. Comité français pour l'UICN.

² <http://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-698-notice.html>

équatoriale - à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon et des Terres australes et antarctiques. Leur vulnérabilité résulte aussi de leur **moindre capacité d'amortissement, de résilience aux chocs**, au plan économique notamment, liée au mode de fonctionnement d'économies de petite taille, faiblement structurées en filières et dont la diversification et l'insertion régionale restent à parfaire.

II. L'affirmation de la richesse environnementale et biologique ultramarine et la nécessité de la préserver

Introduit par amendement en séance publique à l'Assemblée nationale, cet article, non codifié, proclame « l'importance première de la contribution des territoires d'outre-mer à ses caractéristiques propres, à sa richesse environnementale, à sa biodiversité ainsi qu'à son assise géostratégique ».

Il dispose également que « l'action de l'État concourt à la reconnaissance, à la préservation et à la mise en valeur des richesses biologiques, environnementales et patrimoniales des territoires d'outre-mer ». En raison de l'absence d'objectifs fixés aux pouvoirs publics, cet article, dénué de portée normative, inscrit dans la loi la reconnaissance de l'importance de la biodiversité ultramarine. Même s'il n'est pas contraignant, cette disposition donne cependant un socle législatif aux stratégies nationales en faveur des territoires ultramarins.

Les engagements de l'État en faveur de la biodiversité ultramarine

Dans le livre bleu des outre-mer, issu des Assises de l'outre-mer qui se sont tenues en 2017 et 2018, l'État a mis en œuvre une feuille de route pour la préservation du patrimoine naturel ultramarin, déclinée en quatre objectifs :

- Mieux connaître : objectif de couverture intégrale des outre-mer par des atlas communaux et intercommunaux de la biodiversité ;
- Mieux sensibiliser : création de missions d'écovolontariat, dans le cadre du service national universel, déploiement d'ambassadeurs de la biodiversité outre-mer ;
- Mieux protéger : création de deux réserves naturelles¹ et renforcement des moyens de l'Initiative française pour les récifs coralliens (Ifrecor) ;
- Mieux financer et mieux accompagner : création d'un fonds spécifique pour la biodiversité outre-mer et pérennisation des programmes BEST (*Biodiversity and ecosystems services in overseas territories*).

¹ Le décret de création de la réserve naturelle nationale des forêts de Mayotte a été publié le 3 mai 2021.

III. Le choix de codifier cette affirmation dans le code de l'environnement afin d'en rehausser la solennité

La commission a estimé que la **nécessité de la préservation des richesses biologiques, environnementales et patrimoniales des outre-mer est un enjeu fort** pour le respect des engagements de la France en faveur de la biodiversité.

À ce titre, elle a considéré, en adoptant l'**amendement COM-141** du rapporteur, que **cette affirmation mérite de figurer dans le code de l'environnement**, au titre I^{er} du Livre I^{er} consacré aux principes généraux, qui, dans sa rédaction actuelle, ne mentionne pas les outre-mer : cette codification rehausse la solennité de l'affirmation et s'inscrit dans la logique de la stratégie nationale des aires protégées, qui bénéficient d'une déclinaison spécifique aux outre-mer.

La commission a adopté l'article 19 bis H ainsi modifié.

Article 19 bis (non modifié)

**Renforcement de la protection
des ressources en eau souterraines stratégiques**

Cet article organise la protection des ressources en eau souterraines stratégiques pour la consommation humaine, actuelle aussi bien que future, par leur identification, la délimitation de zones de sauvegarde ainsi que la définition de mesures de protection en leur sein.

I. La qualité des eaux souterraines, enjeu de la protection des aires de captage d'eau potable

En France métropolitaine, **62 % des volumes prélevés pour l'alimentation en eau potable proviennent des eaux souterraines**, grâce à 33 820 points de captage répartis sur le territoire national, soit une médiane de 289 ouvrages de prélèvement par département. Dans de nombreuses communes, les masses d'eau souterraines assurent à elles seules l'approvisionnement en eau potable de la population. À l'échelle de l'Union européenne, environ 75 % des habitants dépendent des eaux souterraines pour leur approvisionnement en eau.

Les masses d'eau souterraines (communément nommées nappes phréatiques) et les aquifères constituent les **premières réserves naturelles d'eau douce**, essentielles pour l'approvisionnement en eau potable des populations, ce qui justifie qu'elles font l'objet d'une protection particulière. Dans le cadre de la directive-cadre sur l'eau, **646 masses d'eau souterraine ont été délimitées**, 599 en métropole et 47 dans les territoires ultramarins. Certaines s'étendent sur plusieurs centaines de kilomètres carrés, dans le sillon rhodanien par exemple.

Les eaux souterraines

- Les **eaux souterraines** correspondent à toutes les eaux se trouvant sous la surface du sol dans la zone de saturation et en contact direct avec le sol ou le sous-sol.

- Une masse d'eau souterraine est un volume distinct d'eau souterraine à l'intérieur d'un ou de plusieurs aquifères.

- Un **aquifère** est une ou plusieurs couches souterraines de roche ou d'autres couches géologiques d'une porosité et perméabilité suffisantes pour permettre soit un courant significatif d'eau souterraine, soit le captage de quantités importantes d'eau souterraine.

Outre leur utilisation pour la consommation humaine, l'industrie et l'agriculture, ces eaux souterraines fournissent le débit de bases de nombreux fleuves (jusqu'à 90 % pour certains fleuves) et influencent la qualité des eaux de surface. Leur mauvais état peut avoir des incidences négatives sur la santé humaine, renchérit le coût de la potabilisation et contrarie le bon déroulement des activités économiques.

Si le **caractère essentiel de la qualité des eaux souterraines** est reconnu de longue date, les tensions hydriques que connaissent certains territoires l'été a conduit à des **préoccupations plus fortes concernant leur quantité**. En raison des restrictions imposées pour certains usages, les élus et les citoyens ont pris conscience du caractère limité des ressources en eau souterraines. Cela explique que les prélèvements en eau soient soumis à autorisation ou déclaration en fonction des volumes prélevés, en fonction de seuils définis à l'article R. 214-1 du code de l'environnement.

La mise en place de **périmètres de protection** autour des points de captage destinés à la consommation humaine est l'un des principaux outils pour assurer la sécurité sanitaire de l'eau et garantir leur protection, principalement vis-à-vis des pollutions ponctuelles et accidentelles, en éloignant les sources potentielles de ces pollutions.

La loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux a modifié l'article L. 20 du code de la santé publique en prévoyant que tout nouveau captage d'eau, superficielle ou souterraine, destinée à la consommation humaine, fasse l'objet d'une **autorisation de prélèvement et institué des périmètres de protection**. La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 étend cette obligation à tous les ouvrages existants ne bénéficiant pas d'une protection naturelle et fixe un délai de mise en conformité de cinq années.

Le **droit européen a également mis l'accent sur l'importance des masses d'eau souterraines**. L'article 4 de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000 prévoit notamment que « *les États membres protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eau souterraines, assurent un équilibre entre les captages et le renouvellement des eaux souterraines afin d'obtenir un bon état des masses d'eau souterraines* ». Il prescrit également, à travers la directive 2006/118/CE adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration, la **protection des captages d'eau potable**, dans le but de réduire les traitements appliqués à l'eau et lutter contre la détérioration de la qualité de la ressource.

L'article 21 de la loi n° 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques et le décret n° 2007-882 du 14 mai 2007 ont institué le dispositif des **zones soumises à contrainte environnementale (ZSCE)**, en complément des périmètres de protection, afin de lutter contre les pollutions diffuses. Ce dispositif permet la mise en œuvre d'actions spécifiques de nature

réglementaire, concernant notamment l'activité agricole ou l'espace dans lequel elle s'inscrit.

À la suite du Grenelle de l'environnement, une recension en vue de protéger les ressources d'eau souterraines a été effectuée : 1 000 captages parmi les plus menacés par les pollutions ont été identifiés, inclus dans les quelque 2 700 captages identifiés comme sensibles par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

L'article L. 212-1 du code de l'environnement comporte plusieurs dispositions relatives aux masses d'eau souterraines. Il prescrit au comité de bassin l'établissement d'un registre répertoriant « *les zones de captages, actuelles ou futures, destinées à l'alimentation en eau potable* ». Il dispose également que les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les SDAGE correspondent, « *pour les masses d'eau souterraines, à un bon état chimique et à un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles* » et à un objectif générique de « *prévention de la détérioration de la qualité des eaux* ».

Conformément à l'article R. 212-4 du code de l'environnement, le **comité de bassin doit élaborer et mettre à jour le registre des zones protégées**, comprenant les zones de captage de l'eau destinée à la consommation humaine fournissant plus de 10 mètres cubes par jour ou desservant plus de 50 personnes ainsi que les zones identifiées pour un tel usage dans le futur.

La perception de l'état quantitatif des ressources en eau

Le baromètre 2019 du Centre d'information sur l'eau fait ressortir l'existence d'une réelle inquiétude de la population à l'égard de l'état quantitatif des ressources en eau. Ainsi, seuls 33 % des Français pensent que leur région ne souffrira pas d'une pénurie d'eau à l'avenir (soit huit points de moins que les deux années précédentes).

En Bourgogne-Franche-Comté, 47 % des enquêtés semblent assez optimistes en la matière, contrairement aux habitants des Hauts-de-France (25 %) et de Bretagne (28 %).

Source : Les Français et l'eau, 23^e édition du baromètre réalisé par TNS Sofres, 2019

Les préoccupations concernant les masses d'eau souterraines sont fondées sur le constat d'épisodes de **niveau bas des nappes d'eau souterraines qui se produisent chaque année**¹. Ce phénomène dépend de plusieurs facteurs, notamment de la pluviométrie d'hiver et de printemps, des prélèvements d'eau et du délai de réaction des nappes à la pluviométrie. En 2017, 2018 et 2019, la sécheresse annuelle des nappes a concerné plus

¹ *Eau et milieux aquatiques : les chiffres clés, Service des données et études statistiques, Ministère de la transition écologique, décembre 2020.*

de 50 % des piézomètres¹, pour une durée moyenne de plus de 3 mois et d'une magnitude moyenne élevée, comprise entre 4 et 5 mois.

II. L'obligation de procéder à l'identification des masses d'eau souterraines stratégiques et d'instituer des mesures de protection pour les préserver

Introduit par amendement en commission spéciale à l'Assemblée nationale, à l'initiative du député Martial Saddier, président du comité de bassin Rhône-Méditerranée, cet article prévoit l'**identification des masses d'eau souterraines stratégiques** pour l'alimentation en eau potable, même lorsqu'elles ne sont pas exploitées. Il consacre ainsi l'importance stratégique de l'eau potable dans le code de l'environnement. Cette identification doit intervenir avant le 31 décembre 2027 : cette échéance permet sa prise en compte dans les SDAGE relatifs à la période 2028-2033.

Cet article répond à la **préoccupation du déficit, déjà constaté et à venir, des nappes stratégiques**. Le rapport Explore 70², établi par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), a ainsi modélisé une **baisse significative de la recharge des nappes**. Les résultats diffèrent selon les régions, mais ils sont partout préoccupants. La baisse moyenne de la recharge pour la France dans son ensemble sera de 10 à 25 %. Elle sera particulièrement marquée pour le bassin de la Loire, où elle atteindra de 25 à 30 %, et pour le Sud-Ouest (de - 30 à - 50 %).

Cet article permet de conférer un **statut** juridique propre aux nappes d'eau stratégiques et aux aquifères. À l'heure actuelle, elles ne sont ni cartographiées ni quantifiées. Les mécanismes ainsi que les moments pendant lesquels elles se vident et se rechargent sont encore largement méconnus.

Il reviendra aux SDAGE d'identifier les « **zones de sauvegarde** » des masses d'eau souterraines, si l'information est disponible. Au sein des zones de sauvegarde, les SDAGE délimitent un **périmètre où des mesures de protection sont instituées** afin de garantir la disponibilité et la qualité des ressources stratégiques sur le long terme « *pour satisfaire en priorité les besoins pour la consommation humaine, sans traitement ou avec un traitement limité* ». Cette protection est d'autant plus nécessaire qu'une fois contaminées, les eaux souterraines sont bien plus difficiles à dépolluer que les eaux superficielles, avec des conséquences sur les points de captage pouvant se prolonger pendant des décennies.

¹ Forage non exploité qui permet la mesure du niveau de l'eau souterraine en un point donné de la nappe.

² Le projet Explore 2070, mené de juin 2010 à octobre 2012, avait pour objectif d'évaluer les impacts du changement climatique sur les milieux aquatiques et la ressource en eau à l'échéance 2070, pour anticiper les principaux défis à relever et hiérarchiser les risques.

Cette disposition permettra également une **meilleure prise en compte du niveau des volumes d'eau prélevés** par rapport à la capacité de renouvellement de la ressource et une meilleure maîtrise de l'implantation d'activités dans les zones de sauvegarde.

Si le SDAGE ne l'a pas fait, il reviendra au plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD), contenu dans le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), d'identifier les zones de sauvegarde et de définir les mesures de protection à prendre. D'éventuelles mesures peuvent enfin être mises en œuvre afin « *d'accompagner l'adaptation des activités humaines dans ces zones de sauvegarde* ».

III. La nécessité de mieux connaître ces ressources souterraines pour se préparer aux défis de la raréfaction de la ressource

La commission estime qu'il est particulièrement **opportun** d'identifier les **masses d'eau souterraines stratégiques**, dans la mesure où cette **mesure participe de la résilience des territoires dans un contexte de raréfaction de la ressource en eau**. Ce dispositif s'inscrit dans la continuité des mesures déjà prises afin de protéger les zones de captage, dans le but d'assurer l'équilibre quantitatif entre les prélèvements dans ces ressources et leur capacité à se reconstituer naturellement.

S'appuyant sur les constats dégagés par le rapport d'information « Eau : urgence déclarée » de la délégation à la prospective¹, qui a notamment mis en évidence que la menace sur l'eau et le risque de pénurie restent insuffisamment perçus et mal anticipés, la commission considère qu'il est **pertinent de se doter d'une connaissance plus fine et cartographiée dans les SDAGE** des masses d'eau souterraines, afin d'anticiper de manière rationnelle la baisse anticipée des ressources stratégiques pour l'alimentation en eau potable, actuelle et future.

La commission a adopté l'article 19 bis sans modification.

¹ Rapport d'information n° 616 (2015-2016) de MM. Henri Tandonnet et Jean-Jacques Lozach, fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective – déposé le 19 mai 2016.

Article 19 ter (nouveau)

**Renforcement de la pénalité applicable
en cas de mauvais raccordement au réseau d'assainissement**

Cet article, introduit par la commission à l'initiative de Pascal Martin et Marta de Cidrac, rapporteurs, vise à renforcer l'efficacité de la lutte contre les « petites pollutions » récurrentes aux milieux aquatiques dues aux inversions de branchement au réseau d'assainissement, en multipliant par cinq le coefficient applicable à la pénalité susceptible d'être prononcée pour défaut de raccordement.

L'article L. 1331-8 du code de la santé publique astreint le propriétaire d'un immeuble non raccordé à un réseau d'assainissement au paiement d'une **redevance au moins équivalente à celle qu'il aurait payée s'il avait été raccordé** et qui peut être majorée dans une proportion fixée par le conseil municipal ou le conseil de la métropole de Lyon, dans la limite de 100 %.

Cette pénalité a le caractère d'une contribution imposée dans l'intérêt de la salubrité publique à quiconque, ayant la possibilité de relier son immeuble à un tel réseau, néglige de le faire, ou qui, si son immeuble n'est pas raccordable au réseau, néglige de se doter d'une installation autonome. La jurisprudence administrative a eu l'occasion de reconnaître que « *seuls sont soumis à l'obligation de raccordement les immeubles dont le raccordement ne comporte pas de difficultés excessives* » : ainsi, le propriétaire qui prouve l'existence de difficultés excessives est exonéré du paiement de cette contribution¹.

Dans la pratique, il ressort cependant que cette **disposition n'est que très faiblement dissuasive**, au regard des montants en jeu. Dans le cas d'un foyer consommant 120 mètres cubes d'eau par an, la pénalité susceptible d'être appliquée sur le fondement de cet article est comprise entre 25 et 50 euros par an.

Afin de renforcer le caractère dissuasif, la commission a adopté un **amendement COM-163 du rapporteur qui multiplie par cinq le coefficient applicable à la pénalité susceptible d'être prononcée pour défaut de raccordement**. Cette disposition pourra facilement être mise en œuvre par les collectivités, sans avoir à recourir à la voie judiciaire puisqu'une simple délibération leur permet de majorer le montant de la contribution. Cette disposition a principalement une vocation dissuasive et pédagogique : la pénalité serait écartée dans le cas où les travaux sont réalisés dans les règles

¹ Conseil d'État, 8^e et 3^e sous-sections réunies, 24 septembre 2003, 238 483, inédit au recueil Lebon.

de l'art, dans un délai de douze mois à compter de la notification de la sanction.

La commission a adopté l'article 19 *ter* ainsi rédigé.

Article 19 quater (nouveau)

Réalisation d'un diagnostic de raccordement au réseau d'assainissement lors de la vente d'un bien immobilier

Cet article vise à rendre obligatoire, pour les territoires dont les rejets d'eaux usées et pluviales ont une incidence sur la qualité de l'eau pour les épreuves olympiques dans la Seine, la réalisation d'un diagnostic des raccordements aux réseaux publics d'assainissement au moment de la vente d'un bien immobilier.

Les **mauvais raccordements aux réseaux publics d'assainissement** (eaux usées rejetées dans le réseau d'eaux pluviales et non dans le réseau d'assainissement ou eaux pluviales rejetées dans le réseau d'assainissement alors qu'il existe un réseau séparatif) sont à l'origine de **pollutions récurrentes des milieux aquatiques**. Il a ainsi été estimé à un peu plus d'un tiers la part de raccordements non conformes sur les 350 000 branchements concernés par le plan d'action baignade en vue des Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) organisés à Paris en 2024.

L'état actuel du droit ne permet pas d'exiger des propriétaires la réalisation d'un diagnostic de leurs raccordements aux réseaux publics d'assainissement au moment de la vente de leur bien immobilier alors que ce moment est propice pour réaliser de tels diagnostics et, le cas échéant, les travaux de mise en conformité.

La commission, à l'initiative du groupe socialiste, écologique et républicain, a adopté un **amendement COM-1563 afin de rendre obligatoire**, sur les territoires dont les rejets d'eaux usées et pluviales ont une incidence sur la qualité de l'eau pour les épreuves olympiques de nage libre et de triathlon en Seine, le **contrôle des raccordements au réseau public d'assainissement au moment de toute vente d'un bien immobilier**. Pour ce faire, l'article 19 *quater* modifie :

- le 8° de l'article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation pour prévoir que soit fourni au moment de la vente d'un bien immobilier dans ces territoires un diagnostic du raccordement au réseau public d'assainissement ;

- l'article L. 1331-11-1 du code de la santé publique afin que les dispositions qu'il prévoit visent explicitement ces territoires ;

- la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des JOP de 2024 pour indiquer que les travaux prescrits par le document établi à l'issue du contrôle prévu au II de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales sont réalisés dans un délai de deux ans suivant la notification de ce document dans les territoires ayant une incidence sur la

qualité de l'eau pour les épreuves olympiques de nage libre et de triathlon en Seine.

Par ailleurs, il modifie les **modalités de contrôle des branchements**, mission actuellement déjà confiée de façon obligatoire aux communes ou groupements de communes compétents en matière d'assainissement collectif :

- le premier alinéa du II de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales est complété pour préciser, d'une part, que le **contrôle de raccordement au réseau public doit notamment avoir lieu lors de tout nouveau raccordement** et lorsque les conditions de raccordement sont modifiées et, d'autre part, que ce contrôle doit donner lieu à **l'établissement et la transmission au propriétaire de l'immeuble d'un document décrivant le contrôle réalisé** et évaluant la conformité du raccordement au regard des prescriptions réglementaires ;

- cet article est également complété afin, d'une part, de préciser la **durée de validité de ce document** (10 ans) et, d'autre part, d'indiquer que, dans le cas où le contrôle est réalisé à l'initiative du propriétaire ou du syndicat de copropriété, son coût est à la charge de ces derniers et que le délai maximum dans lequel la collectivité doit transmettre le document produit à l'issue du contrôle est fixé par décret en Conseil d'État.

Dans le droit en vigueur, le notaire est tenu d'informer les deux parties de leurs obligations dans leurs discussions préalables à la signature de l'acte de vente. Cependant, les autorités compétentes en matière d'assainissement, émettrices du document mentionné au 8° du I de l'article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation, ne sont pas toujours informées des ventes de biens immobiliers sur leur territoire et ne disposent d'aucun moyen pour contrôler que l'acquéreur s'est bien conformé à ses obligations de travaux dans les délais requis. La pollution des milieux par des rejets non conformes d'eaux usées peut donc perdurer.

Aussi, la modification de l'article L. 1331-11-1 du code de la santé publique prévoit que le **notaire adresse aux autorités compétentes concernées**, au plus tard un mois après la signature de vente, une attestation contenant la date de la vente, les **informations nécessaires pour identifier l'immeuble vendu ainsi que les nom et adresse de l'acquéreur**. Ces informations leur permettront ainsi de pouvoir s'assurer de la réalisation des travaux d'assainissement et exercer ainsi pleinement leurs missions.

Enfin, cet article prend en compte le cas des copropriétés en prévoyant **qu'il revient alors au syndicat des copropriétaires de faire réaliser le contrôle du raccordement** au réseau public d'assainissement. Il est précisé que le syndic doit tenir le document établi à l'issue de ce contrôle à la disposition des copropriétaires qui en font la demande, notamment au moment de la vente de leur lot.

L'**obligation** faite à l'autorité compétente en matière d'assainissement de produire un rapport suite au diagnostic du raccordement d'une habitation au réseau public d'assainissement **entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023**. Afin d'en faciliter la bonne mise en œuvre, il est prévu que l'obligation de joindre ce diagnostic lors de la vente ou de la location d'un bien immobilier intervienne 6 mois plus tard.

La commission a adopté l'article 19 *quater* ainsi rédigé.

Article 19 quinquies (nouveau)

Tenue d'un registre et déclaration des forages d'eau

Cet article, introduit par la commission à l'initiative de Christian Bilhac, vise à rendre obligatoires la tenue d'un registre et la déclaration en mairie, par les entrepreneurs, de tous les forages réalisés dans un délai de trois mois.

Depuis la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, « *tout prélèvement, puits ou forage réalisé à des fins d'usage domestique de l'eau fait l'objet d'une déclaration auprès du maire de la commune concernée.* » Cette disposition est actuellement codifiée à l'article L. 2224-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Il n'existe en revanche pas d'obligation similaire pour les forages réalisés à des fins non domestiques. Par l'**adoption d'un amendement COM-1667** à l'initiative de M. Christian Bilhac, la commission a créé un article 20 A, qui complète l'article L. 2224-9 du CGCT, afin de prévoir **l'obligation, pour les entrepreneurs de forage, de tenir un registre et de déclarer en mairie, dans un délai de trois mois, tous les forages d'eau réalisés, quel qu'en soit l'usage.**

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs de l'amendement, cette disposition permettra « *une meilleure connaissance de la réalité des ouvrages réalisés, quelle que soit la nature de l'usage de l'eau qui en découle, pour les particuliers, les activités industrielles, touristiques, balnéaires, agricoles ou encore par les collectivités territoriales* ». Ces informations, à la disposition du préfet de département, sont également transmises aux agents des services publics d'eau potable et de la collecte des eaux usées.

Enfin, cet article prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de cette procédure de déclaration et de mise à disposition de l'information.

La commission a adopté l'article 19 quinquies ainsi rédigé.

Article 20

Renforcement de l'encadrement des travaux miniers et de leur arrêt

Cet article vise à renforcer l'encadrement des travaux miniers et de leur arrêt, en rénovant les intérêts protégés par le code minier, en soumettant la déclaration d'arrêt de travaux à la participation du public par voie électronique, en étendant pour une durée de trente ans la police résiduelle des mines et en permettant la recherche en responsabilité des sociétés-mères.

Les députés ont fortement enrichi cet article en séance, en renforçant le régime des garanties financières pour les activités minières, en garantissant une meilleure information des parties prenantes à la déclaration d'arrêt des travaux miniers et en prévoyant la possibilité d'instituer des servitudes d'utilité publique lorsqu'une mine est susceptible de créer des dangers ou des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations ou pour l'environnement.

La commission a validé ces dispositions, qui vont dans le sens d'une meilleure intégration des enjeux environnementaux dans les activités minières. Elle a apporté plusieurs précisions et compléments, sans remettre en cause l'économie générale des dispositions qui lui étaient soumises.

I. Le droit minier, un droit ancien, des préoccupations environnementales et sociales insuffisamment intégrées

L'exploitation minière a pour objet de valoriser des substances présentant un intérêt général pour l'État, du fait de leur rareté, de leur valeur économique voire de leur caractère stratégique. Sont ainsi concernées les substances énergétiques (houille, hydrocarbures liquides ou gazeux, substances utiles à l'énergie atomique et gites géothermiques), sous réserve des dispositions prévues par la loi 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, les métaux ferreux ou non (aluminium, cuivre, étain, nickel, plomb, zinc, or, argent, platine, palladium, métaux mineurs, métaux d'alliage, terres rares) et certaines autres matières (dioxyde de carbone, sel, soufre, fluorine).

Le droit minier n'a que très peu évolué ces dernières années et est particulièrement ancien¹. Plusieurs projets de réforme ont été préparés, notamment sous l'égide de Thierry Tuot en 2013 mais aucun texte n'a été examiné par le Parlement depuis de nombreuses années.

¹ Loi du 12 juillet 1791, loi du 21 avril 1810, décret n° 56-838 du 16 août 1956 portant code minier

Actuellement, le code minier permet à une entreprise d'engager des travaux d'**exploration** du sous-sol ou d'**exploiter** une mine en disposant d'une part, d'un **titre minier**, délivré par le ministre chargé des mines et, d'autre part, d'une **autorisation d'ouverture de travaux miniers** ou d'une **déclaration** selon la gravité des dangers ou des inconvénients qu'ils présentent, délivrée par le préfet.

Dans le cadre de la procédure d'ouverture de travaux, l'administration vérifie la **prise en compte par l'explorateur ou l'exploitant des intérêts protégés par le code minier au titre de l'article L. 161-1**, qui comprennent la sécurité et la salubrité publiques, la protection des espaces naturels et des paysages, de la faune et de la flore, des équilibres biologiques et des ressources naturelles, les intérêts de l'archéologie ou encore les intérêts agricoles. En fonction des risques identifiés, des prescriptions adaptées à la protection des intérêts protégés par le code minier sont édictées par le préfet.

Pour la fin des travaux d'exploration ou d'exploitation, une **procédure spécifique d'arrêt des travaux est prévue**, dans laquelle ces derniers font connaître au préfet les mesures qu'ils envisagent de prendre pour préserver les intérêts mentionnés à l'article L. 161-1, pour faire cesser de façon générale les désordres et nuisances de toute nature engendrés par ses activités, pour prévenir les risques de survenance de tels désordres et pour ménager des possibilités de reprise de l'exploitation. Cette procédure n'a pas évolué depuis la fin des années 1990¹. Sur la base de cette déclaration d'arrêt de travaux et après consultation des services de l'État et des collectivités concernées le **préfet arrête les mesures que l'explorateur ou l'exploitant doit réaliser**. Il n'existe pas, actuellement, de disposition relative à la participation du public lors de cette phase d'arrêt des travaux mais l'étude d'impact précise que celle-ci est réalisée dans les faits, comme le prévoit une note technique du 6 juillet 2018².

Après réalisation des travaux prescrits par le préfet, celui-ci en donne acte à l'explorateur ou à l'exploitant, mettant **fin à la police des mines**. À compter de cet arrêté préfectoral, également appelé AP2, une **police résiduelle** subsiste jusqu'à l'expiration du titre minier et uniquement pour les risques importants d'affaissements de terrain ou d'accumulation de gaz dangereux susceptibles de mettre en cause la sécurité des biens et des personnes qui n'auraient pas été identifiés lors de l'arrêt des travaux, les deux conditions étant cumulatives. **En ce point, la législation minière diffère de celle applicable aux ICPE**, qui prévoit que le préfet peut imposer

¹ Loi n° 94-588 du 15 juillet 1994 modifiant certaines dispositions du code minier et l'article L. 711-12 du code du travail et 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 après la fin de l'exploitation.

²https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/documents/Bulletinofficiel-0030_332/m_et_20_180_007_0000_0028.pdf;jsessionid=07ABBC6031CFD6A3E875E9C6D562F627.

à tout moment à l'exploitant les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, avec toutefois une **limite de trente ans** après la remise en état fixée par la jurisprudence¹.

Enfin, si le code minier permet de rechercher la **responsabilité** de l'explorateur ou de l'exploitant et le cas échéant du titulaire du titre minier, il ne permet pas contrairement à ce que permet l'article L. 512-17 du code de l'environnement² de rechercher la **responsabilité de la société-mère**, voire « grand-mère » et « arrière-grand-mère ».

Selon l'étude d'impact du projet de loi, une **trentaine d'anciens sites miniers** peuvent encore aujourd'hui présenter des risques pour l'environnement et la santé humaine, dont certains sont fermés depuis plusieurs dizaines d'années et pour lesquels l'État a engagé des évaluations détaillées en application de la directive 2006/21/CE sur la gestion des déchets de l'industrie extractive.

Compte tenu du **caractère stratégique de certaines substances présentes dans le sous-sol**, cette réforme doit permettre de concilier le **développement économique territorial** et le **renforcement des approvisionnements nationaux critiques pour nos industries** avec une **meilleure maîtrise des impacts environnementaux et sanitaires des activités minières**, anciennes, actuelles et futures. Ces dispositions devraient permettre, en lien avec l'ordonnance qui sera prise par le Gouvernement sur le fondement de **l'article 21** du présent projet de loi, délégué au fond à la commission des affaires économiques, d'atteindre cet équilibre.

II. Un article visant à renforcer l'encadrement des travaux miniers et leur arrêt

Cet article vise à renforcer l'encadrement des travaux miniers et leur arrêt et prend notamment appui sur les recommandations de la **commission d'enquête du Sénat** sur les problèmes liés à la pollution des sols. Il apporte quatre évolutions principales au droit minier.

En premier lieu, il tend à **rénover les intérêts protégés par le code minier**, en y ajoutant en particulier la santé publique. Il range également la protection, la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable du milieu marin dans les objectifs d'intérêt général devant être protégés par le code minier, ajoute les intérêts des immeubles classés au titre des monuments historiques ou inscrits, ajoute le respect de l'intégrité des câbles,

¹ *Décision du Conseil d'État « Alusuisse-Lonza » du 8 juillet 2005.*

² *Disposition introduite par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II ».*

réseaux ou canalisations enfouis ou posés et mentionne explicitement les intérêts halieutiques au côté des intérêts agricoles¹.

En second lieu, il vise à **soumettre la déclaration d'arrêt de travaux à la procédure de participation du public par voie électronique mentionnée à l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement**, puis à tenir compte des observations qui y auront été formulées, pour l'édition des mesures d'arrêt de travaux à prescrire à l'exploitant. Si cette procédure est déjà mise en œuvre dans les faits selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, l'objectif de cette disposition est de la prévoir explicitement et obligatoirement².

En troisième lieu, il vise à **étendre pour une durée de trente ans la police résiduelle des mines**, par analogie avec les dispositions applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement, au-delà du seul cas des désordres graves liés à des affaissements ou des émissions de gaz survenant avant l'expiration du titre minier, afin de permettre à l'État de rechercher la responsabilité des exploitants, ou de leurs ayants-droits, sauf pour les installations transférées à l'État à la fin de l'arrêt des travaux pour assurer la surveillance de l'après-mine. Cette police résiduelle ne s'appliquerait que si l'exploitant n'est pas défaillant ou disparu³. Un décret en Conseil d'État devra préciser les conditions d'application de ces dispositions, afin de ne pas faire peser sur l'exploitant des mesures relatives à des enjeux nouveaux dont l'exploitant ne serait pas à l'origine et qui n'avaient donc pas été analysés lors de la procédure d'arrêt de travaux.

En quatrième lieu, il vise à **permettre la recherche en responsabilité des sociétés-mères (mais aussi « grands-mères » et « arrière-grand-mères » en cas de défaillance éventuelle de la filiale exploitante**, causée par une faute caractérisée de la maison-mère ayant conduit à une insuffisance d'actifs de la filiale, pour les mesures d'arrêt de travaux ainsi que pour la réparation des dommages causés par son activité⁴.

Ces dispositions s'appliquent à **l'ensemble du territoire national**, y compris en outre-mer, sauf disposition particulière déjà existante dans le livre VI du code minier concernant les articles qui seront modifiés par le présent article.

III. À l'Assemblée nationale, de nombreux ajouts pour mieux intégrer les considérations environnementales dans la réforme proposée

Lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, les députés ont apporté de **nombreuses modifications et compléments** au présent article. Au stade de la commission spéciale, plusieurs amendements de **précision**

¹ Modification de l'article L. 161-1 du code minier.

² Modification de l'article L. 163-6 du code minier.

³ Modification de l'article L. 163-9 du code minier.

⁴ Création d'un nouvel article L. 171-3 du code minier.

rédactionnelle ont été adoptés. Un amendement du rapporteur a mis en place un régime dérogatoire s'agissant de la prescription trentenaire pour **régler d'une part, les cas où les mesures prévues ont bien été exécutées par l'exploitant sans que l'administration ait pu en donner acte rapidement ou qui attendent encore qu'acte leur soit donné et, d'autre part, les situations pour lesquelles des travaux ont reçu un arrêté préfectoral clôturant la procédure d'arrêt de travaux (dit AP2) il y a plus de trente ans** et dont les suites relèvent toujours de la police résiduelle des mines car le titre minier correspondant est encore en vigueur. En basculant dans le nouveau dispositif prévu par le présent article, ces suites ne seraient plus soumises à une police résiduelle. Dès lors, il est prévu, pour ces situations particulières, que la **période de trente ans soit décomptée à partir de la fin du délai donné par l'autorité administrative pour exécuter les mesures envisagées ou prescrites en application de l'article L. 163-6 relatif à l'arrêt des travaux**, si l'autorité administrative n'a pas donné acte de l'exécution des mesures à la fin de ce délai mais constate, à l'occasion du donné acte de leur exécution, que les mesures ont bien été réalisées dans ce même délai.

En séance publique, les députés ont adopté plusieurs amendements visant à **renforcer davantage l'encadrement des travaux miniers** :

- un amendement prévoyant la possibilité pour le préfet de mettre en place une **commission spéciale de suivi** du site minier, dans les conditions prévues par le code de l'environnement ;
- un amendement du rapporteur visant à mettre en place un régime de **garanties financières** pour l'arrêt des travaux miniers après la fermeture du site, sa surveillance à long terme et pour les interventions en cas d'accident. À l'heure actuelle, les travaux miniers pas couverts par des garanties financières contrairement au régime applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement (IPCE), notamment les carrières. Seules les installations de gestion de déchets situées sur la mine dont la défaillance de fonctionnement ou d'exploitation est susceptible de causer des accidents majeurs font l'objet de la constitution de garanties financières, en application de la directive européenne 2006/21/CE relative aux déchets de l'industrie extractive ;
- un amendement prévoyant que la commission de suivi du projet minier rend un **avis sur la déclaration d'arrêt de travaux** transmise par l'exploitant ;
- dans la même logique d'information des parties prenantes à l'arrêt des travaux miniers, un amendement prévoit que **le préfet puisse solliciter pour avis**, le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, ou, en Guyane, la commission départementale des mines avant de prescrire les travaux à exécuter dans le cadre de la procédure

d'arrêt, soit par l'explorateur ou l'exploitant, soit dans le cadre d'une procédure de travaux d'office.

- un amendement du rapporteur, prévoyant la possibilité d'instituer des **servitudes d'utilité publique** lorsqu'une mine est susceptible de créer des dangers ou des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations ou pour l'environnement.

IV. Des dispositions bienvenues sur le fond mais qui auraient dû faire l'objet d'un projet de loi autonome

Si la commission souscrit aux objectifs de cet article et de la réforme du code minier telle que proposée par le Gouvernement dans le présent projet de loi, **elle regrette qu'un sujet si sensible et technique ne puisse faire l'objet d'un examen parlementaire dédié** et d'une loi autonome. Sous cette réserve, la commission a validé la réforme telle que proposée par le Gouvernement. Elle a toutefois adopté **sept amendements** visant à préciser et compléter le présent article :

- l'amendement COM-790 du rapporteur pour avis de la commission de la culture vise à distinguer les **intérêts patrimoniaux** des **intérêts en matière d'archéologie**, compte tenu de l'existence d'obligations propres à chaque domaine. Il ajoute par ailleurs les **sites patrimoniaux remarquables** dans les intérêts à prendre en compte en matière de patrimoine par le code minier ;
- l'amendement COM-1874 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques a pour objet de permettre une meilleure articulation des **garanties financières** instituées par le présent article avec celles prévues à l'article L. 516-1 du code de l'environnement ;
- les amendements identiques COM-125 du rapporteur et COM-1875 visent à prévoir la **consultation préalable des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés** par la procédure d'arrêt de travaux instituée par le présent article ;
- les amendements identiques COM-126 du rapporteur et COM-1876 visent à sécuriser le dispositif des servitudes d'utilité publique institué par le présent article ;
- l'amendement COM-127 du rapporteur procède à une coordination pour l'application des dispositions relatives à l'arrêt des travaux miniers dans les **Terres australes et antarctiques françaises (TAF)**.

La commission a adopté l'article 20 ainsi modifié.

Article 20 bis A

**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**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté les amendements COM-238, COM-239, COM-264 et COM-240 de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

La commission a adopté l'article 20 *bis* A ainsi modifié.

Article 20 bis

Politique nationale des ressources et des usages du sous-sol

Cet article vise à inscrire dans le code minier les objectifs de la politique nationale des ressources et usages du sous-sol.

La commission a apporté plusieurs précisions rédactionnelles à cet article, tout en le complétant pour améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux dans la définition de la politique nationale minière ainsi que l'information du public et du Parlement.

I. La planification des ressources et des usages du sous-sol français : une stratégie mitée, incomplète et nécessaire

La bonne gestion des ressources et usages du sous-sol représente un **axe stratégique de la résilience et de la performance économique de nos industries**. La filière « mines et métallurgie » est un important moteur transversal de l'économie française avec 110 000 emplois industriels directs pour une valeur ajoutée de 11 milliards d'euros.

La **transition énergétique et écologique** implique également un renforcement des besoins en certaines ressources souterraines, notamment dans le cadre de l'électrification de nos sociétés. Par ailleurs, les engagements climatiques français ne font que **renforcer la nécessité d'un pilotage de l'exploitation de notre sous-sol**, compte-tenu des implications environnementales de l'industrie extractive de certaines ressources, notamment hydrocarbures.

La gestion et la valorisation du sous-sol français est un **enjeu transversal**, traité de manière partielle par plusieurs documents de planification. Ainsi, le **plan de programmation des ressources**¹ de 2018 comprend des dispositions relatives aux ressources minérales ; le **programmation pluriannuelle de l'énergie**² détaille les orientations en matière de consommation d'hydrocarbures, ou de recours à l'énergie géothermale. Cependant, il n'existe à ce jour **aucune planification nationale spécifique aux ressources du sous-sol**.

L'article 21 du présent projet de loi prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance, habilitant le Gouvernement à définir une **politique nationale de valorisation durable des ressources et usages du sous-sol**.

¹ Prévus à l'article 69 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

² Défini aux articles L. 141-1 et L. 141-6 du code de l'énergie

II. À l'Assemblée nationale, un Conseil national des mines remplacé par une politique nationale des ressources et des usages du sous-sol

Cet article 20 *bis*, introduit par l'adoption d'un amendement en commission spéciale contre l'avis du rapporteur et du Gouvernement, a connu plusieurs évolutions au cours de l'examen du texte à l'Assemblée nationale. Sa version initialement adoptée en commission spéciale prévoyait la **création d'un Conseil national des mines** rassemblant les parties prenantes des activités régies par le code minier. Ce Conseil national des mines serait consulté sur :

- l'élaboration de la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol ;
- l'ensemble des actes de nature réglementaire émanant du Gouvernement, intéressant le secteur minier ;
- les mesures de prévention liées aux risques miniers ;
- le recyclage des métaux.

Il veillerait également à l'intégration des **parties prenantes** lors des consultations publiques, et pourrait apporter son expertise.

L'examen de cet article 20 *bis* en séance publique a ensuite vu sa rédaction et son périmètre modifiés. Un amendement est ainsi venu proposer une nouvelle rédaction de cet article, qui prévoit que le titre I^{er} du livre I^{er} du code minier est complété par un chapitre III définissant le modèle minier français. Ce chapitre comporterait une section sur la **politique nationale des ressources et des usages du sous-sol**, et une section sur le **Conseil national des mines**.

La première section comprendrait trois articles L. 113-1, L. 113-2 et L. 113-3. L'article L. 113-1 définit l'**objectif de la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol**, à savoir déterminer, sur la base d'un recensement des substances susceptibles d'être présentes dans le sous-sol, les orientations nationales de gestion et de valorisation des substances minérales ou fossiles et des usages du sous-sol pour servir les **intérêts économiques, sociaux et environnementaux des territoires et de la Nation**. Cette politique serait établie après consultation de la stratégie nationale de transition vers l'économie circulaire et de son plan de programmation des ressources, ainsi que de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Cet article L. 113-1 prévoit également que le **schéma départemental d'orientation minière** défini pour la Guyane prend en compte la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol.

L'article L. 113-2 précise que cette politique nationale fait l'objet d'un rapport actualisé **au moins tous les cinq ans**, par l'autorité administrative compétente. Il comprend en annexe 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**.

L'article L. 113-3 prévoit que le rapport précité est transmis au **Parlement** et mis à disposition du **public** par voie dématérialisée.

La deuxième section de ce nouveau chapitre prévoit deux articles, L. 113-4 et L. 113-5, prévoyant qu'un **Conseil national des mines** qui rassemble les parties prenantes aux activités régies par le présent code est instauré. Son fonctionnement et sa composition seraient fixés par arrêté ; il serait consulté sur l'élaboration de la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol mentionnée à l'article L. 113-1 ainsi que sur les stratégies et politiques pour le recyclage des matières premières secondaires.

Cependant, un sous-amendement du rapporteur a **supprimé les dispositions de cette section**, restreignant le périmètre de l'article 20 *bis* à la **politique nationale des ressources et des usages du sous-sol**.

III. Des dispositions bienvenues pour clarifier la stratégie minière française et concilier le développement économique et la protection de l'environnement et du public

La commission a approuvé l'insertion de ces dispositions au sein du code minier, considérant qu'elles permettent de clarifier notre stratégie minière nationale et de préciser ses modalités d'élaboration.

Toutefois, elle a souhaité marquer plusieurs priorités complémentaires en matière d'information du public et de cohérence de la politique minière nationale et améliorer la rédaction des dispositions qui lui étaient soumises. Aussi, la commission a adopté **14 amendements** du rapporteur et du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques :

- l'amendement COM-1880 du rapporteur pour avis vise à préciser que le **recensement** des substances susceptibles d'être présentes dans le sol devra être **élaboré puis mis à jour au moins tous les cinq ans** pour tenir compte des besoins de notre industrie et s'adapter aux tendances de l'économie mondiale ;
- deux amendements identiques COM-128 du rapporteur et COM-1877 du rapporteur pour avis visent à préciser que la politique nationale minière aura également pour objectif d'assurer 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**, afin de marquer la nécessité de veiller à une concurrence loyale sur le plan des standards environnementaux et sociaux dans l'exploitation des ressources du sous-sol ;
- deux amendements identiques COM-130 du rapporteur et COM-1878 du rapporteur pour avis ont conduit à la **réécriture de**

la mention des documents devant être pris en compte par le pouvoir réglementaire lors de l'élaboration de la politique nationale minière, en ajoutant les objectifs de la politique énergétique nationale, déterminés en application des articles L. 100-1 A et L. 100-4 du code de l'énergie ;

- deux amendements identiques COM-120 du rapporteur et COM-1879 du rapporteur pour avis ont permis de **préciser les publics devant obligatoirement être associés à l'élaboration de la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol** (représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, professionnels des industries extractives, représentants des associations de protection de l'environnement, acteurs socio-économiques, membres de la communauté scientifique) ;
- un amendement COM-132 du rapporteur a substitué la notion de prise en compte par celle de **compatibilité**, s'agissant du lien juridique à établir entre la politique nationale des ressources et usages du sous-sol et du schéma départemental d'orientation minière de Guyane, afin d'assurer la **cohérence globale** de notre politique minière et de **renforcer les liens** entre la métropole et la Guyane s'agissant de l'exploitation minière ;
- deux amendements identiques COM-149 du rapporteur et COM-1881 du rapporteur pour avis visent d'une part, à prévoir explicitement que la politique nationale minière fera l'objet de la définition d'une **stratégie**, formalisée dans un rapport et, d'autre part, à préciser que la notice annexé au rapport prévu par le présent article et décrivant les techniques envisageables pour la recherche et l'exploitation des substances identifiées, devra identifier les **impacts associés à ces techniques sur les plans environnementaux et sanitaires et les moyens de les réduire** afin de renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux au sein du code minier ;
- un amendement COM-150 du rapporteur prévoit que la notice mentionnée au présent article devra **identifier explicitement les mesures et techniques permettant d'assurer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 161-1 du code minier** ;
- un amendement COM-1882 du rapporteur pour avis précise que le rapport sur la politique nationale des ressources et usages du sous-sol devra faire l'objet d'une présentation par le ministre chargé des mines devant le Parlement ;
- un amendement COM-152 du rapporteur procède à une réécriture des dispositions insérées par les députés à l'article 20 s'agissant de la possibilité pour le préfet de **mettre en**

place une commission de suivi de site¹ pour informer et associer le public à la prévention des risques provenant de travaux miniers sur une zone concernée ;

- enfin, un amendement COM-1883 du rapporteur pour avis a permis d'inscrire dans le corps de la présente loi le **registre national minier, numérique et cartographique**, ouvert aux entreprises, au public et à l'administration afin d'assurer une information précise sur l'exploitation minière en France.

La commission a adopté l'article 20 *bis* ainsi rédigé.

¹ L'article L. 125-2-1 du code de l'environnement donne la possibilité au préfet de département de créer une commission de suivi de site autour d'une ou plusieurs installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation ou dans des zones géographiques comportant des risques et pollutions industriels et technologiques, lorsque les nuisances, dangers et inconvénients présentés par cette ou ces installations le justifient, au regard des intérêts protégés par le code de l'environnement.

Article 20 ter

**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**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement **COM-241** de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

La commission a adopté l'article 20 *ter* ainsi modifié.

Article 20 quater (non modifié)

Renforcement de sanctions pénales prévues par le code minier

Cet article vise à relever le montant de certaines amendes pénales et à rehausser la durée d'emprisonnement punissant des infractions prévues par le code minier, notamment dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal.

Il aggrave par ailleurs les sanctions prévues lorsque les infractions s'accompagnant d'atteintes à l'environnement caractérisées sont commises dans le périmètre d'un parc ou d'une réserve protégés par la loi.

I. Les sanctions pénales prévues par le code minier et leur aggravation en cas d'atteintes à l'environnement

Le livre V du code minier définit deux niveaux de sanctions pénales pour les infractions commises en méconnaissance de ses règles.

L'article L. 512-1 prévoit une peine de **deux ans d'emprisonnement** et une **amende pouvant atteindre 30 000 euros** pour l'exercice d'activités minières sans droit d'exploiter ou autorisation d'ouverture des travaux, sans se conformer aux mesures prescrites par l'autorité administrative sur le fondement des articles L. 173-2 et L. 173-3 ou sans avoir constitué les garanties financières requises avant l'engagement des travaux.

L'absence de déclaration d'arrêt des travaux relève également du même régime, de même que la détention ou le transport de mercure, de tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe sans les autorisations nécessaires.

L'article L. 512-2 **aggrave les peines prévues** pour la commission des infractions de l'article L. 512-1 en les portant à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende **lorsqu'elles portent atteinte à la santé publique et à l'environnement**. Sont visées les pollutions aquatiques et atmosphériques, la coupe des bois et forêts et la production ou la détention de déchets susceptibles de polluer le sol, l'air ou les eaux et à causer un dommage à la santé humaine et à l'environnement.

Lorsque l'infraction est commise en **bande organisée**, la peine est portée à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende. En outre, le tribunal peut imposer sous astreinte la restauration du milieu aquatique.

Au chapitre 1^{er} du titre II du livre VI (*Dispositions particulières à la Guyane*), l'article L. 621-8-3 punit de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende les infractions de charge, décharge ou transbordement de bateau, engin ou matériel flottant réalisés sur les eaux intérieures de Guyane dans le cadre des activités d'orpaillage illégales.

II. L'aggravation des sanctions afin de lutter contre l'orpaillage illégal et préserver les espaces naturels protégés

Cet article, introduit par un amendement adopté en commission spéciale, vise à renforcer les sanctions prévues par le code minier afin de **lutter contre l'orpaillage illégal et rendre plus dissuasive la commission des infractions portant atteinte à l'environnement.**

Les 1° et 2° augmentent le *quantum* des peines d'emprisonnement et d'amende prévues pour les principales infractions en cherchant la cohérence avec les sanctions pénales encourues au Brésil, notamment au regard du **contexte d'orpaillage illégal en Guyane.**

Pour une première série d'infractions, l'amende est plus que triplée. Pour une deuxième série d'infractions, l'amende est quintuplée. Par un amendement adopté en séance publique, les peines d'emprisonnement ont été portées à cinq ans pour les infractions en matière d'exploitation sans titre ou autorisation, de détention et de transport de mercure, de concasseurs ou de corps de pompe.

Il crée une **amende lourdement aggravée** (de 75 000 à 1 million d'euros) lorsque ces **infractions sont commises en tout ou partie dans le périmètre d'un parc ou d'une réserve protégés par la loi.**

Le 4° permet d'améliorer la lutte contre l'approvisionnement de chantiers clandestins en aggravant les sanctions contre les piroguiers lorsqu'ils chargent ou déchargent des bateaux dans le cadre d'une activité d'orpaillage illégal.

III. Une disposition nécessaire dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal

La commission a jugé proportionné le relèvement des sanctions prévues par cet article et estimé qu'il était nécessaire d'accroître le caractère dissuasif des sanctions pénales prévues pour l'exploitation minière sans titre, afin de lutter contre le fléau de l'orpaillage illégal. Il est nécessaire que le droit français s'adapte au quantum des peines prévues par les pays voisins de la Guyane, afin de renforcer la crédibilité des sanctions.

Pour ces raisons, la commission n'a pas souhaité modifier cet article, estimant que l'équilibre trouvé était proportionné aux enjeux à traiter.

Elle a donc adopté l'article 20 *quater* sans modification.

Article 20 quinquies A (non modifié)

**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 l'orpaillage illégal en Guyane**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a proposé l'adoption de cet article.

La commission a adopté l'article 20 *quinquies* A sans modification.

Article 20 quinquies

**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**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement **COM-242** de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

La commission a adopté l'article 20 *quinquies* ainsi modifié.

Article 20 sexies

Inclusion des activités régies par le code minier dans le champ de la responsabilité environnementale

Cet article, introduit en séance à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un **amendement** du rapporteur, vise à intégrer les activités minières dans le régime de la responsabilité environnementale prévu au code de l'environnement.

La commission a validé cette évolution importante, qui contribue encore à réduire les asymétries entre le code minier et le code de l'environnement au service d'une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans l'exploration et l'exploitation minière, tout en apportant des précisions sur ses modalités pratiques.

I. La responsabilité environnementale, régime de prévention et de réparation des dommages environnementaux

La prévention et la réparation des dommages causés à l'environnement répondent au **principe du pollueur-payeur**, affirmé à l'article 4 de la Charte de l'environnement.

En application de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages causés à l'environnement, un régime de **responsabilité environnementale** a été instauré dans le code de l'environnement par la loi du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale¹. Il vise à **prévenir, réparer** et **compenser** les dommages causés par une pollution sur l'environnement², à un coût raisonnable pour la société.

À l'heure actuelle, **les activités minières n'entrent pas dans le champ du régime de responsabilité environnementale**, à l'exception des installations de stockage de déchets issus de la mine et des installations de traitement, alors même qu'elles peuvent engendrer des pollutions importantes.

¹ Titre VI du livre 1^{er} du code de l'environnement, comprenant les articles L. 160-1 à L. 165-2.

² Constituent des dommages causés à l'environnement, les détériorations directes ou indirectes mesurables de l'environnement (article L. 161-1 du code de l'environnement).

II. Un article visant à intégrer les activités minières dans le champ de la responsabilité environnementale

Cet article a été inséré en séance publique à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du rapporteur. Il vise à modifier le 1° de l'**article L. 162-1 du code de l'environnement** qui définit le champ d'application du régime de responsabilité environnementale s'agissant des **dommages causés à l'environnement**, pour y inclure les activités régies par le code minier. Il procède à une coordination législative au 2° de cet article, sans inclure les activités minières dans le champ de la prévention et de la réparation des dommages causés aux espèces et aux habitats.

III. Une mesure positive pour renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux par les activités minières

La commission souscrit à cette évolution, qui permet de mieux intégrer les considérations environnementales dans les activités minières. Elle rejoint d'ailleurs les préoccupations exprimées par le Sénat dans le cadre du rapport de la **commission d'enquête** 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 sols¹.

Afin de préciser les modalités d'application du régime de responsabilité environnementale aux activités minières, la commission a adopté deux amendements identiques COM-154 du rapporteur et COM-1884 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Ces amendements **visent explicitement les activités relevant du régime légal des mines ou du régime légal des stockages souterrains** et renvoient à un **décret la détermination précise des activités concernées**, sur le modèle de ce qui est déjà prévu au 1° de l'article L. 165-2 du code de l'environnement. Enfin, ces amendements appliquent les nouvelles règles aux dommages survenus à compter de la promulgation de la présente loi, pour un motif de **sécurité juridique**.

La commission a adopté l'article 20 *sexies* ainsi modifié.

¹ Voir le rapport n° 700 (2019-2020) de Mme Gisèle Jourda, fait au nom de la commission d'enquête, déposé le 8 septembre 2020.

Article 20 septies

**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**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement **COM-243** de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

La commission a adopté l'article 20 *septies* ainsi modifié.

Article 20 octies

Clarifier les modalités d'exercice de la police des mines exercée par l'État.

Cet article, introduit par deux amendements identiques en séance publique, vise à clarifier les modalités d'exercice de la police des mines par l'État, et notamment préciser que le préfet dispose des inspecteurs de l'environnement en charge du contrôle des installations classées (ICPE).

La commission a validé cette nouvelle rédaction de l'article L. 171-1 du code minier, avec une précision rédactionnelle.

I. Une police des mines dont les modalités de fonctionnement sont définies de manière parcellaire

Afin de contrôler l'activité de recherche et d'exploitation minière, l'État dispose d'une **police des mines**, dont les modalités de fonctionnement sont précisées par le code minier.

L'article L. 171-1 de ce code définit les **objectifs** de la police des mines. Il précise qu'elle a pour objet de prévenir et de faire cesser les dommages et les nuisances imputables aux activités de recherches et d'exploitation des mines. Elle doit également 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. L'article L. 171-2 précise le périmètre des travaux miniers soumis à la surveillance administrative de la police des mines.

Afin de remplir ces missions, l'article L. 511-1 précise les modalités de constatation des infractions. Sont donc habilités à constater les infractions législatives, et à effectuer la police des mines 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.

Il est précisé que pour le territoire du Parc amazonien de Guyane, les inspecteurs de l'environnement peuvent constater des infractions après habilitation expresse du procureur de la République de Cayenne.

Les spécificités de l'organisation de la police des mines sont également précisées par le **décret n° 2006-649 du 2 juin 2006**¹, en particulier ses articles 24 et 25.

¹ Décret n° 2006-649 du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains.

II. Un article clarifiant les objectifs et l'exercice de la police des mines

Cet article, introduit par l'adoption de deux amendements identiques (n° 2446 et n° 7201) en séance publique, **précise les modalités d'exercice de la police des mines exercée par l'État**, en proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 171-1 du code minier.

D'une part, la nouvelle rédaction précise les objectifs de la police des mines. L'article 20 *octies* prévoit qu'elle a pour objet de **contrôler et d'inspecter les activités de recherches et d'exploitation minières** ainsi que de prévenir et de faire cesser les **dommages et les nuisances** qui leur sont imputables et d'assurer la **bonne exploitation** du gisement. Conformément à la rédaction en vigueur, elle est également chargée de faire respecter les exigences et les intérêts mentionnés à l'article L. 161-1 et les obligations mentionnées à l'article L. 161-2 du même code.

D'autre part, cet article spécifie que pour l'exercice de cette police, l'autorité administrative, c'est-à-dire le préfet, **s'appuie sur les inspecteurs de l'environnement bénéficiant des attributions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)** mentionnées au 2° du II de l'article L. 172-1 du code de l'environnement¹. Cette précision vient en complément de l'article L. 511-1 du code minier, qui dispose que sont habilités à constater des infractions les chefs des services régionaux déconcentrés chargés des mines, les ingénieurs ou les techniciens placés sous leur autorité, et les officiers et agents de police judiciaire. Il s'agit donc d'un **article de clarification** sur les agents qui peuvent être sollicités pour la police des mines.

III. Un dispositif validé par la commission

La commission souscrit à cette nouvelle rédaction qui clarifie la surveillance et la police administratives exercées dans le cadre des activités minières. Elle a adopté deux amendements identiques COM-156 du rapporteur et COM-1885 du rapporteur pour avis, apportant une **précision rédactionnelle**.

La commission a adopté l'article 20 *octies* ainsi modifié.

¹ Pour l'exercice de leurs missions, les inspecteurs de l'environnement disposent d'attributions relatives à l'eau et à la nature et relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Article 20 nonies (non modifié)

Encadrer le transfert des installations de surveillance et de prévention des risques à un nouvel explorateur ou exploitant dans le cadre des activités régies par le code minier

Cet article, introduit par l'adoption d'un **amendement** parlementaire en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit que des installations de surveillance et de prévention des risques, transférées à l'État à la fin de la validité d'un titre minier en application de l'article L. 174-2 du code minier, peuvent être transférées à un nouvel explorateur ou exploitant qui en fait la demande. Il précise les conditions d'autorisation de ce transfert au nouvel explorateur ou nouvel exploitant ainsi que les obligations en matière de surveillance et prévention des risques pesant sur celui-ci.

La commission a validé cette disposition.

I. Le transfert de la surveillance et de la prévention des risques dans le code minier

Le code minier prévoit que des **obligations de surveillance et de prévention des risques** incombent aux exploitants de titres miniers lors de l'arrêt des travaux.

L'**article L. 174-1** du code minier impose aux exploitants, lorsque des risques importants d'affaissement de terrain ou d'accumulation de gaz dangereux, susceptibles de mettre en cause la sécurité des biens ou des personnes, ont été identifiés lors de l'arrêt des travaux, de **mettre en place les équipements nécessaires à leur surveillance et à leur prévention**.

Une fois que le titre minier expire, ces obligations de surveillance et de prévention des risques sont ensuite **transférées à l'État** aux termes de l'article L. 174-2, dès lors 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 après le versement à l'État 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.

II. Un article visant à sécuriser et encadrer le transfert des installations de surveillance et de prévention des risques à un nouvel explorateur ou exploitant

Cet article 20 *nonies*, introduit par l'adoption d'un amendement parlementaire en séance publique, fixe les conditions de **transfert des installations de surveillance et de prévention des risques** utilisées par l'État à un **nouvel explorateur ou exploitant**.

Son objet est notamment d'**éviter la création par un exploitant de nouvelles installations** alors que les installations précédemment transférées à l'État peuvent lui être utiles.

Il prévoit donc que lorsqu'un nouvel explorateur ou exploitant souhaite utiliser des équipements de surveillance et de prévention des risques transférés à l'État, il l'indique dans sa **demande d'autorisation d'ouverture de travaux de recherches ou d'exploitation**.

Les conditions de ce transfert sont encadrées : celui-ci ne pourra être autorisé par l'autorité administrative compétente que si les équipements permettent la surveillance et la prévention de l'ensemble des risques sur une **zone géologiquement cohérente**.

Dans le cas d'un transfert, **le demandeur reprend alors l'intégralité des responsabilités dévolues à l'État** aux termes du premier alinéa de l'article L. 174-2 du code précité.

III. Un dispositif positif pour la prévention des risques sur les sites miniers

La commission a **validé cette disposition**, dont l'orientation lui paraît positive et permettra d'améliorer la prévention des risques dans le cas des activités relevant du code minier.

La commission a adopté l'article 20 *nonies* sans modification.

Article 20 decies

**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
et sous le contrôle du Procureur de la République**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement **COM-244** de son rapporteur, M. Daniel Gremillet, créant cet article.

La commission a adopté l'article 20 *decies* ainsi modifié.

Article 20 undecies

**Institution d'un registre destiné à enregistrer en Guyane
la production et le transfert de l'or sous toutes ses formes**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement COM-245 de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

La commission a adopté l'article 20 *undecies* ainsi modifié.

Article 20 duodecies (nouveau)

Recodification de l'obligation, pour les exploitants de concessions d'hydrocarbures, de présenter un dossier de reconversion de ces concessions, cinq ans avant la fin de ces concessions

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'amendement **COM-246** de son rapporteur, M. Daniel Gremillet, créant cet article.

En conséquence, la commission a adopté cet amendement et l'article 20 *duodecies* ainsi rédigé.

Article 20 terdecies (nouveau)

**Modification du niveau ou de la répartition
de certaines redevances minières**

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'amendement **COM-247** de son rapporteur, M. Daniel Gremillet, créant cet article.

En conséquence, la commission a adopté cet amendement et l'article 20 *terdecies* ainsi rédigé.

Article 21

**Habilitation à légiférer par ordonnance
relative à la réforme du code minier**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté les amendements COM-248, COM-249, COM-250 et COM-265 de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

La commission a adopté l'article 21 ainsi modifié.

Article 21 bis (nouveau)

Dispense de compensation de boisement des opérations de défrichement réalisées dans les espaces naturels sensibles

Cet article vise à dispenser les opérations de défrichement réalisées dans les espaces naturels sensibles de l'obligation de compensation de boisement.

L'article L. 341-1 du code forestier prévoit qu'une « opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière » est qualifiée de **défrichement**. Cette qualification de défrichement soumet l'opération projetée à **autorisation administrative préalable** et à une **obligation de compensation**.

L'article L. 341-2 du même code exclut de la qualification de défrichement plusieurs catégories d'opérations de déboisement. Certaines d'entre elles sont exclues en raison de leur finalité : remise en valeur d'anciens terrains de culture ou de pacage envahis par une végétation spontanée ; création à l'intérieur des bois et forêts d'équipements indispensables à leur mise en valeur et à leur protection. D'autres opérations de déboisement sont exclues de la qualification de défrichement en raison de l'objet du déboisement : les noyeraies, oliveraies, plantations de chênes truffiers et vergers à châtaignes ; les taillis à courte rotation.

L'article L. 341-6 subordonne la délivrance de l'autorisation préalable par l'autorité administrative pour une opération de défrichement à la mise en œuvre de **mesures de compensation**, alternativement ou cumulativement :

- l'exécution, sur d'autres terrains, de travaux de boisement ou reboisement ;
- la remise en état boisé du terrain lorsque le défrichement a pour objet l'exploitation du sous-sol à ciel ouvert ;
- l'exécution de mesures ou de travaux de génie civil ou biologique en vue de réduire les impacts ;
- l'exécution de travaux ou mesures visant à réduire les risques naturels, notamment les incendies et les avalanches.

Ce même article L. 341-6 facilite les opérations de déboisement favorables au patrimoine naturel, en **dispensant de l'obligation de compensation les opérations de défrichement** réalisées au sein d'un parc national, d'une réserve naturelle, d'un parc naturel régional, d'un site inscrit

ou classé, des sites Natura 2000, d'un espace géré par un conservatoire régional d'espaces naturels ou d'une réserve biologique.

La gestion des aires protégées peut nécessiter la suppression de boisements, qu'ils soient issus de plantations ou d'accrus naturels, dans un objectif de restauration de milieux ouverts riches d'une biodiversité spécifique, à l'instar des prairies humides, des pelouses sèches, des tourbières et des landes.

En adoptant **deux amendements identiques COM-899 et COM-1299** sur la proposition de MM. Gilbert Favreau et Jean-Claude Requier, la commission a **élargi cette dispense de compensation aux opérations de défrichement réalisées dans les espaces naturels sensibles.**

La commission a adopté l'article 21 *bis* ainsi rédigé.

CHAPITRE IV

Favoriser les énergies renouvelables

Article 22

Déclinaison des objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables au niveau régional

Cet article vise à assurer la déclinaison par décret des objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables en objectifs régionaux. Il instaure ainsi un rapport de compatibilité entre, d'une part, ces objectifs régionaux et les objectifs nationaux de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixés pour le développement des énergies renouvelables et de récupération et, d'autre part, les objectifs fixés par les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) d'Île-de-France.

Les modalités de mise en œuvre de l'article ont été précisées à l'Assemblée nationale, qui a notamment repoussé à 2023 la mise en conformité du SRCAE et des SRADDET, ces derniers pouvant alors recourir à la procédure de modification, plus légère que la procédure de révision. Un amendement créant un comité régional de l'énergie, coprésidé par le président du conseil régional et le préfet de région, a également été adopté.

La commission a adopté cet article, en le modifiant notamment pour assurer une meilleure association des collectivités territoriales au comité régional, renommé « comité régional des énergies renouvelables ».

I. L'absence de mécanisme assurant la compatibilité des stratégies régionales aux objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables

Créé par l'article 10 de la loi NOTRe en 2015¹, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), mentionné à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, est un **document de planification régional fixant des objectifs de moyen et long termes** en lien avec plusieurs thématiques².

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Équilibre et égalité des territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets.

Les documents de planification produits à l'échelle intercommunale et communale (les plans climat air-énergie territoriaux (**PCAET**), les schémas de cohérence territoriale (**SCoT**) et les plans locaux d'urbanisme (**PLU**)) doivent être **compatibles** avec les SRADDET. La région d'Île-de-France, les régions d'outre-mer et la Corse ne sont pas visées par l'obligation de mise en place d'un SRADDET.

L'article L. 4251-1 **n'impose pas explicitement d'objectifs en matière de production d'énergies renouvelables**, ne visant que des objectifs de lutte contre le changement climatique.

De surcroît, les objectifs et les règles générales des SRADDET doivent prendre en compte la **stratégie nationale bas carbone (SNBC)**, laquelle ne fixe toutefois pas d'objectifs en matière de production d'énergies renouvelables.

Enfin, il n'existe **aucun lien juridique entre les SRADDET et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**, document stratégique national de pilotage de la transition énergétique.

Il n'existe donc **aucun mécanisme** permettant **d'assurer** que la somme des objectifs pouvant être fixés par les SRADDET permette d'atteindre les objectifs nationaux en matière de développement des énergies renouvelables fixés par la PPE. Pour autant, comme le démontre l'étude de novembre 2020 « Analyse et concaténation du volet énergie des SRADDET », menée par l'association négaWatt, la somme des objectifs des SRADDET permet à ce jour **d'atteindre l'objectif global de production d'électricité renouvelable de la PPE à horizon 2028**. Cette somme ne garantit toutefois pas l'atteinte des objectifs de développement dans chaque filière. L'étude montre par ailleurs que la **somme des SRADDET ne permet pas d'atteindre les objectifs nationaux à horizon 2050**.

II. L'instauration d'un rapport de compatibilité entre les SRADDET, le SRCAE d'Île-de-France et la PPE

Le I de l'article 22 prévoit une **déclinaison régionale par décret des objectifs nationaux** fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie en matière de développement des énergies renouvelables.

Pour ce faire, il procède à une nouvelle rédaction du troisième alinéa de l'article L. 141-3 du code de l'énergie, en précisant que les **objectifs** du volet de la PPE mentionné au 3° de l'article L. 141-2 du même code, relatif au développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, sont **exprimés par filière industrielle**. Il est également précisé que lorsqu'ils concernent le développement de parcs éoliens en mer, les objectifs peuvent également être exprimés par façade maritime.

Il prévoit la création d'un nouvel article L. 141-5-1 du code de l'énergie au sein de la section consacrée à la PPE. Il précise que des **objectifs**

régionaux de développement des énergies renouvelables sont établis par décret pour le territoire métropolitain continental, après concertation avec les régions concernées, pour contribuer aux objectifs de la PPE. Ces objectifs prennent en compte les « *ressources régionales mobilisables* », cette précision ayant été ajoutée par le Gouvernement sur proposition du Conseil d'État. Il convient de noter qu'il n'est pas prévu que les objectifs de développement des énergies de récupération soient déclinés par décret en objectifs régionaux, compte tenu de leur potentiel plus aléatoire.

Le II de l'article 22 prévoit **l'intégration des objectifs** de développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération **dans les SRADDET**. Le III de l'article 22 prévoit que ces objectifs exprimés par filière soient **compatibles avec les objectifs par filière fixés par la PPE** et avec les **objectifs régionaux mentionnés à l'article L. 141-5-1**, créé par le I de l'article 22. Comme le rappelle l'avis du Conseil d'État, ce rapport de compatibilité implique qu'un schéma **peut fixer des objectifs supérieurs aux objectifs régionaux** fixés par voie réglementaire, mais ne peut fixer un objectif inférieur à l'objectif régional que pour des motifs sérieux et cohérents avec les objectifs généraux de la PPE.

Le IV crée un **même lien de compatibilité** en ce qui concerne le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) d'Île-de-France.

Le V dispose qu'afin d'assurer cette compatibilité, la **modification** ou la **révision** des SRADDET et SRCAE devra être engagée dans les six mois de l'intervention du décret fixant les objectifs régionaux.

III. Des modalités de mise en œuvre précisées à l'Assemblée nationale

L'article 22 a été complété en séance publique par plusieurs amendements, afin d'en préciser les modalités de mise en œuvre.

Un amendement de la rapporteure Mme Cendra Motin précise qu'une **méthode** et des **indicateurs communs** de suivi permettant de mieux territorialiser les objectifs des stratégies nationales et d'assurer le suivi partagé de leur déploiement devront être élaborés selon des modalités fixées par décret.

Un amendement de la rapporteure, modifié par un sous-amendement du rapporteur général M. Jean-René Cazeneuve, apporte plusieurs précisions concernant les **modalités de déclinaison des objectifs nationaux au niveau régional**. Cet amendement modifie tout d'abord le V de l'article 22 en précisant que le décret territorialisant les objectifs de développement des énergies renouvelables ne pourra intervenir qu'à compter de la **première révision de la PPE suivant le 1^{er} janvier 2023**. La mise en compatibilité du SRADDET et du SRCAE devrait alors **intervenir**

dans les six mois suivant la publication du décret. Pour ce faire, les régions pourraient recourir à la **procédure de modification**, plus légère que la procédure de révision. Le SRCAE devra quant à lui s'appuyer sur la **procédure de révision** (nouveau **VII**, créé par l'amendement). En conséquence, l'amendement modifie l'article L. 4251-9 du code général des collectivités territoriales de manière à préciser que les **SRADDET peuvent être modifiés** dès lors que les modifications ont pour objet l'intégration de nouvelles obligations directement imposées par la loi (nouveau **VI**, créé par l'amendement). Elle tire les conséquences de cette modification, afin de permettre aux régions de **recourir à la procédure de modification** pour modifier les SRADDET et les mettre en conformité avec les dispositions de la loi **AGEC**¹ (nouveau **IX**) et de la loi d'orientation des **mobilités**² (nouveau **X**).

Enfin, un amendement de la rapporteure complète l'article 22 d'un **article additionnel L. 141-5-2 du code de l'énergie** portant création d'un **comité régional de l'énergie**, coprésidé par le président du conseil régional et le préfet de région. Cette proposition est issue des travaux de la Convention citoyenne pour le climat.

L'article ainsi créé dispose que dans chaque région, le comité régional de l'énergie est chargé **de favoriser la concertation**, en particulier avec les collectivités territoriales, sur les questions relatives à l'énergie au sein de la région. Il est précisé que le comité régional est associé à la fixation ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des objectifs de développement des énergies renouvelables et de récupération du SRADDET et du SRCAE. Il pourrait débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'énergie ayant un impact sur la région.

Le comité régional de l'énergie disposerait d'un **rôle tout particulier concernant la déclinaison des objectifs nationaux de développement des énergies renouvelables au niveau régional** prévue par l'article 22. Le ministre chargé de l'énergie pourrait ainsi demander à chaque comité régional de l'énergie d'élaborer une **proposition d'objectifs régionaux**.

La composition et les modalités de fonctionnement de ce comité devraient enfin être précisées par décret.

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

² Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

IV. Un article complété, notamment afin d'assurer une meilleure association des collectivités territoriales au comité régional, renommé « comité régional des énergies renouvelables »

La commission a souhaité assurer une **meilleure association des collectivités territoriales à la fixation des objectifs régionaux** prévus par l'article 22. C'est pourquoi elle a adopté les amendements identiques COM-30 de la rapporteure, COM-1889 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et COM-1169 rect. permettant une **intégration au comité régional de l'énergie des collectivités territoriales ou de leurs groupements intéressés**, à commencer par les autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE).

Elle a également adopté :

- les amendements COM-28 de la rapporteure et COM-1886 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, qui prévoient que les **objectifs régionaux prennent en compte 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* » **énergétique mentionnée à l'article L. 100-1 A du même code.**

- l'amendement COM-1887 du rapporteur pour avis, afin que les objectifs régionaux portent également sur le **stockage des énergies renouvelables**, en plus de leur production ;

- l'amendement COM-1888 du rapporteur pour avis, de manière à **renommer le comité régional « comité régional des énergies renouvelables » et à mieux l'articuler avec d'autres comités existants afférant au domaine de l'énergie** : comité de suivi de l'exécution de la concession et de la gestion des usages de l'eau (L. 524-1 du code de l'énergie) ; commission locale d'information en matière de sûreté nucléaire (L. 125-17 du code de l'environnement) ; commission nationale chargée d'évaluer annuellement l'état d'avancement des recherches et études relatives à la gestion des matières et des déchets radioactifs (L. 542-3 du code de l'environnement) et conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (L. 4134-2 du code général des collectivités territoriales) ;

- l'amendement COM-29 de la rapporteure, rédactionnel.

La commission a adopté l'article 22 ainsi modifié.

Article 22 bis A

**Institution d'un mécanisme d'appel d'offres en direction
des capacités de stockage de l'électricité**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement COM-251 de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

La commission a adopté l'article 22 *bis* A ainsi modifié.

Article 22 bis BA (nouveau)

**Interdiction des arrêts de réacteurs nucléaires
en l'absence de capacités de production
d'énergies renouvelables équivalentes**

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption de l'amendement **COM-256** de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

En conséquence, la commission a adopté cet amendement et l'article 22 bis BA (nouveau) ainsi rédigé.

Article 22 bis BB (nouveau)

**Introduction d'un cadre de soutien, stratégique, juridique
et extrabudgétaire, applicable à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone**

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption de l'amendement **COM-253** de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

En conséquence, la commission a adopté cet amendement et l'article 22 bis BB (nouveau) ainsi rédigé.

Article 22 bis B

**Identification des sites potentiellement propices
au développement de l'hydroélectricité**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement COM-254 de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

La commission a adopté l'article 22 *bis* B ainsi modifié.

Article 22 bis C (nouveau)

Introduction d'incitations fiscales en faveur des activités hydroélectriques, et notamment de leur conciliation avec les règles de continuité écologique

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'amendement COM-316 de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

En conséquence, la commission a adopté cet amendement et l'article 22 bis C ainsi rédigé.

Article 22 bis D (nouveau)

**Prise en compte des projets hydroélectriques en autoconsommation
dans le cadre de la gestion durable et équilibrée des eaux**

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'amendement du sénateur Vincent Séguin COM-1031, sous-amendé par le rapporteur Daniel Gremillet COM-1921.

En conséquence, la commission a adopté cet amendement et l'article 22 bis D (nouveau) ainsi rédigé.

Article 22 bis E (nouveau)

**Financement des achats et investissements
de moulins à eau équipés pour produire de l'électricité
à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux**

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'amendement COM-1345 de M. Chasseing et COM-1920 de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

En conséquence, la commission a adopté cet amendement et l'article 22 bis E (nouveau) ainsi rédigé.

Article 22 bis F (nouveau)

**Réaffirmation du critère du « bilan carbone »
pour les projets d'énergies renouvelables attribués par appels d'offres
et extension, à titre expérimental, à ceux attribués en guichets ouverts**

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'amendement COM-255 de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

En conséquence, la commission a adopté cet amendement et l'article 22 bis F (nouveau) ainsi rédigé.

Article 22 bis G (nouveau)

**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)**

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'amendement COM-257 de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

En conséquence, la commission a adopté cet amendement et l'article 22 bis G ainsi rédigé.

Article 22 bis H (nouveau)

**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)**

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'amendement COM-258 de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

En conséquence, la commission a adopté cet amendement et l'article 22 bis H ainsi rédigé.

Article 22 bis I (nouveau)

**Renforcement de certains objectifs
en matière d'électricité et de gaz renouvelables**

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'amendement COM-256 rect. de son rapporteur, M. Daniel Gremillet.

En conséquence, la commission a adopté cet amendement et l'article 22 *bis* I ainsi rédigé.

Article 22 bis J (nouveau)

**Relèvement du taux de réfaction tarifaire applicable
aux installations de production de biogaz
raccordées aux réseaux de distribution de gaz naturel**

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'amendement COM-1804 de M. Didier Rambaud.

En conséquence, la commission a adopté cet amendement et l'article 22 *bis* J ainsi rédigé.

Article 22 bis

**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**

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

Lors de sa réunion, la commission des affaires économiques a adopté les amendements COM-266 et COM-259 de son rapporteur, M. Denis Gremillet.

La commission a adopté l'article 22 *bis* ainsi modifié.

Article 23

**Ajout du développement des communautés d'énergie renouvelable
et des communautés énergétiques citoyennes
dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**

Cet article vise à ajouter le développement des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes parmi les priorités d'action des pouvoirs publics dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

La commission a adopté cet article, en adoptant un amendement rappelant plusieurs principes protecteurs des collectivités territoriales et des consommateurs d'énergie dans la mise en œuvre des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes.

I. Des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes, définies en droit national ou européen

Issue de la directive « RED II » du 11 décembre 2018¹ et transposée en droit français à l'occasion de la loi « Énergie-climat » du 8 novembre 2019², une **communauté d'énergie renouvelable** est définie à l'article L. 291-1 du code l'énergie comme **une personne morale autonome** répondant aux critères cumulatifs suivants :

1° elle repose sur une participation ouverte et volontaire ;

2° ses actionnaires ou ses membres sont des personnes physiques, des petites et moyennes entreprises, des collectivités territoriales ou leurs groupements. Lorsqu'une entreprise privée participe à une communauté d'énergie renouvelable, cette participation ne peut constituer son activité commerciale ou professionnelle principale ;

3° elle est effectivement contrôlée par des actionnaires ou des membres se trouvant à proximité des projets d'énergie renouvelable auxquels elle a souscrit et qu'elle a élaborés ;

4° son objectif premier est de fournir des avantages environnementaux, économiques ou sociaux à ses actionnaires ou à ses membres ou aux territoires locaux où elle exerce ses activités, plutôt que de générer des profits financiers.

Cette communauté peut travailler sur tous les types d'énergies renouvelables. La condition de proximité posée par le 3° correspond à une distance de 2 kilomètres, avec des dérogations individuelles possibles

¹ 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.

² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

limitées à 20 kilomètres en fonction de la situation locale, notamment pour atteindre une maille suffisante en zones rurales.

Inscrite dans la directive du 5 juin 2019 relative au marché intérieur de l'électricité¹, devant prochainement être transposée en droit national, une **communauté énergétique citoyenne** est définie comme une personne morale, répondant aux critères cumulatifs suivants :

1° elle repose sur une participation volontaire et ouverte à tout type de membre ou actionnaire ;

2° elle est effectivement contrôlée par des membres ou des actionnaires qui sont des personnes physiques, des collectivités territoriales ou leurs groupements, ou des petites et moyennes entreprises ;

3° son objectif principal est de fournir des avantages environnementaux, économiques ou sociaux à ses membres ou actionnaires ou aux territoires locaux où elle exerce ses activités, plutôt que de générer des profits financiers.

Très proche de la définition de la communauté d'énergie renouvelable, la communauté énergétique citoyenne n'intervient que dans le secteur de l'électricité et n'est pas encadrée par un critère de proximité. Elle peut par ailleurs prendre en compte les services associés comme le pilotage de la demande.

II. L'ajout du développement des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes dans la PPE

Le présent article vise à **ajouter le développement des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes dans la PPE.**

Cet ajout s'intègre dans **son quatrième volet**, défini au 4° de l'article L. 141-2 du code de l'énergie, relatif au développement équilibré des réseaux, du stockage et de la transformation des énergies et du pilotage de la demande d'énergie pour favoriser notamment la production locale d'énergie, le développement des réseaux intelligents et l'autoproduction.

Cette disposition doit **permettre d'ajouter, lors de la prochaine révision de la PPE, des mesures en faveur de ces communautés.** Elle sera dès lors mise en œuvre lors de sa **prochaine révision, prévue en 2023.**

Hormis un amendement rédactionnel de la rapporteure adopté en commission, l'Assemblée nationale n'a **pas modifié le dispositif initial.**

¹ 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.

III. Le rappel de plusieurs principes protecteurs des collectivités territoriales et des consommateurs d'énergie dans la mise en œuvre des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes

La commission a adopté un amendement COM-1890 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques afin de préciser **plusieurs principes protecteurs des collectivités territoriales et des consommateurs d'énergie dans la mise en œuvre des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes**, tels que le respect du principe de péréquation tarifaire, du financement des réseaux de distribution 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 a adopté l'article 23 ainsi modifié.

Article 24

**Extension de l'obligation d'installation
de panneaux photovoltaïques ou de toits végétalisés**

Cet article vise à étendre l'obligation d'installation de panneaux photovoltaïques ou de toits végétalisés par un abaissement du seuil d'assujettissement, une intégration au dispositif des extensions de bâtiments existants et des constructions destinées au commerce de gros.

À l'Assemblée nationale, cette obligation a été étendue aux bâtiments à usage de bureaux de plus de 1 000 mètres carrés et aux rénovations lourdes de bâtiments.

La commission a avancé l'entrée en vigueur du dispositif à 2023, précisé la notion de rénovation lourde et ajusté la rédaction par rapport au droit actuel issu des débats parlementaires de la loi « Énergie-climat ».

I. Une obligation d'installation de panneaux photovoltaïques ou de toits végétalisés

La loi « Biodiversité »¹ de 2016 a créé à l'article L. 111-19 du code de l'urbanisme une obligation d'installation sur les toitures des nouveaux bâtiments de commerciaux, soit de dispositifs de production d'énergie renouvelable, soit de systèmes de végétalisation « *basés sur un mode cultural garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité* », soit de « *tout autre dispositif aboutissant au même résultat* ».

Cette obligation a été transférée à l'article L. 111-18-1 du même code, précisée et étendue par l'article 47 de loi « Énergie-climat » du 8 novembre 2019². L'article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme impose ainsi aujourd'hui **l'installation sur 30 %** de la surface de toiture ou d'ombrières, de **panneaux solaires ou de toits végétalisés** (III de l'article), pour les **nouvelles constructions suivantes**, lorsqu'elles créent plus de **1 000 mètres carrés d'emprise au sol** (II de l'article) :

- les constructions soumises à une autorisation d'exploitation commerciale (AEC) au titre des 1°, 2°, 4°, 5° et 7° de l'article L. 752-1 du code de commerce, correspondant aux **magasins de commerce de détail** et à leur

¹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, les nouveaux bâtiments commerciaux.

² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

extension, aux **ensembles commerciaux** et à leur extension, ainsi qu'aux *drive*¹ et à leur extension ;

- les **locaux à usage industriel ou artisanal** ;
- les **entrepôts** ;
- les **hangars** non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale ;
- les **parcs de stationnement** couverts accessibles au public.

Des **exemptions** à cette obligation sont prévues au IV de l'article L. 111-18-1. L'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme peut ainsi, par décision motivée, écarter tout ou partie de l'obligation lorsque les dispositifs sont de nature à aggraver un risque, ou lorsque leur installation présente une difficulté technique insurmontable ou qui ne peut être levée dans des conditions économiquement acceptables. Un arrêté du ministre² chargé des installations classées définit également les cas dans lesquels tout ou partie de l'obligation est écartée ou soumise à des conditions de mise en œuvre spécifiques pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dès lors que les obligations sont incompatibles avec les caractéristiques de l'installation.

En application de l'article L. 752-6 du code de commerce, les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) sont chargées de **délivrer les AEC** nécessaires à l'ouverture d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés. Elles peuvent à ce titre refuser l'octroi d'une AEC **en cas de non-respect de l'obligation d'installation**.

II. Une obligation étendue par un abaissement du seuil d'assujettissement, une intégration au dispositif des extensions de bâtiments existants et des constructions destinées au commerce de gros

Le présent article procède à une réécriture du II de l'article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme de manière à **étendre le champ d'application du dispositif** :

- aux **extensions** de bâtiments existants créant plus de 500 mètres carrés de surfaces supplémentaires ;
- aux constructions destinées au **commerce de gros**.

Il procède par ailleurs à un **abaissement du seuil actuel de 1 000 mètres carrés à 500 mètres carrés**, niveau le moins ambitieux proposé par la Convention citoyenne pour le climat, qui avait alternativement envisagé une suppression du seuil ou un seuil à 300 mètres carrés. Ce

¹ Les drives sont définis à l'article L. 752-1 du code de commerce comme des points permanents de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique.

² Arrêté du 5 février 2020 pris en application de l'article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme.

dernier a été repoussé par le Gouvernement, considérant que « *retenir un seuil à 300 mètres carrés ferait entrer dans la mesure des commerces de taille moyenne, qui peuvent présenter des contraintes techniques dans certains cas rendant l'installation de panneaux solaires peu intéressante* »¹.

L'abaissement de ce seuil conduit à **ne plus adosser l'obligation à la délivrance des AEC** portée au L. 752-6 du code de commerce. L'étude d'impact rappelle néanmoins que l'emprise au sol de la construction commerciale peut être vérifiée lors de la délivrance de l'autorisation du droit des sols. Le dispositif pourra donc toujours être mis en œuvre dans le cadre de la délivrance du permis de construire au titre du code de l'urbanisme même s'il n'est plus corrélé au régime d'autorisation d'exploitation commerciale prévu par le code de commerce.

Le dispositif ainsi modifié doit s'appliquer aux **demandes d'autorisation déposées à compter du 1^{er} janvier 2024.**

Les III et IV de l'article L. 111-18-1 n'étant pas modifié par le présent article, **le seuil de 30 % ainsi que les exemptions à l'obligation d'installation** ne sont pas remis en cause.

III. À l'Assemblée nationale, une extension de l'obligation aux bâtiments à usage de bureaux de plus de 1 000 mètres carrés et aux rénovations lourdes de bâtiments

Alors que plusieurs amendements avaient complété l'article 24 au stade de la commission, un amendement de réécriture intégrale de la rapporteure Mme Cendra Motin, modifié par plusieurs sous-amendements (ici et ici), a été **adopté en séance publique.**

Ainsi rédigé, l'article 24 procède à un **transfert des dispositions aujourd'hui inscrites à l'article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme** - qu'il abroge à compter du 1^{er} janvier 2024 - dans le **code de la construction et de l'habitation**, au sein du chapitre Ier du titre VII du livre I^{er}, portant sur les objectifs généraux de performance énergétique et environnementale des bâtiments. Pour ce faire, il complète ce chapitre d'un **nouvel article L. 171-4.**

Sur le fond, en plus de l'extension du champ d'application du dispositif déjà prévu par le projet de loi initial, le nouvel article L. 171-4 permet d'étendre l'obligation d'installation de panneaux photovoltaïques ou de toits végétalisés :

- aux constructions de bâtiments ou parties de bâtiment à usage de **bureaux** ou à leurs extensions, lorsqu'elles créent plus de **1 000 mètres carrés d'emprise au sol** ;

- aux **rénovations** lourdes de bâtiments ou parties de bâtiment lorsque les rénovations concernées ont une emprise au sol de plus de

¹ Étude d'impact.

500 mètres carrés, pour l'ensemble des bâtiments visés par l'article, à l'exception des bâtiments à usage de bureaux, pour lequel un seuil de 1 000 mètres carrés s'applique. Un décret en Conseil d'État, pris dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, devrait alors préciser la nature des travaux de rénovation lourde, affectant la structure du bâtiment, couverts par cette obligation.

Par ailleurs, le nouvel article apporte **plusieurs précisions aux caractéristiques devant être respectées par les installations de toits végétalisés** :

- la nouvelle rédaction dispose que seuls les dispositifs végétalisés ne recourant à **l'eau potable qu'en complément** des eaux de récupération seront pris en compte dans le cadre de l'obligation de couverture ;

- il est précisé qu'un **arrêté** du ministre chargé de la construction devra fixer les **caractéristiques minimales** que devront respecter les systèmes de végétalisation.

IV. Une disposition qui permet d'accélérer le développement du photovoltaïque, sans utiliser davantage de foncier

La commission **accueille favorablement cet article** qui contribuera à accélérer la réalisation des objectifs de production d'énergie solaire, sans utiliser davantage de foncier.

Elle a adopté un amendement COM-656 visant à **avancer l'entrée en vigueur de l'article à 2023**.

Un amendement COM-33 de la rapporteure définit la notion de rénovation lourde inscrite à l'article 24, en précisant que les rénovations lourdes visées seront celles qui **affectent les structures porteuses du bâtiment**. Sans cette précision, la notion de rénovation lourde pourrait s'appliquer aux façades, à la toiture ou à l'intérieur des bâtiments, sans nécessairement que les travaux menés affectent par ailleurs les structures porteuses. Or, un bâtiment rénové ne peut supporter la surcharge pondérale résultant de la mise en place de panneaux photovoltaïques ou de toitures végétalisées sur 30 % de la surface que si les structures porteuses ont été conçues ou renforcées à cette fin.

La commission a enfin adopté plusieurs amendements visant à **mieux ajuster la rédaction par rapport au droit actuel issu des débats parlementaires de la loi « Énergie-climat »** :

- deux amendements identiques COM-32 de la rapporteure et COM-1893 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques visent à conserver la référence à l'aggravation d'un risque, une difficulté technique insurmontable ou des conditions économiquement acceptables ;

- deux amendements identiques COM-31 de la rapporteure et COM-1892 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques vise à **conserver la compétence dévolue aux maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** s'agissant de l'application des dérogations aux obligations d'installation de toitures végétalisées ou de panneaux photovoltaïques.

La commission a adopté l'article 24 ainsi modifié.

Article 24 bis (nouveau)

Dérogation à la loi Littoral pour l'installation d'ouvrages nécessaires à la production d'énergie photovoltaïque sur des sites déjà artificialisés

Le présent article, introduit par sept amendements identiques, autorise l'installation d'ouvrages nécessaires à la production d'énergie photovoltaïque en discontinuité des espaces urbanisés, uniquement sur des sites déjà artificialisés.

Les zones littorales sont soumises à des règles d'aménagement spécifiques.

En vertu de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, un principe d'urbanisation en continuité des constructions existantes s'impose dans les communes littorales : les constructions en discontinuité des villes et villages existants sont donc interdites.

Toutefois, certaines dérogations ont été introduites pour permettre le déploiement d'activités ayant vocation à être localisées à distance des habitations. C'est le cas des installations nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent, qui peuvent être installée par dérogation à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme lorsqu'elles sont « *incompatibles avec le voisinage des zones habitées* » (article L. 21-12 du code de l'urbanisme). De la même manière, les installations nécessaires à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables peuvent être autorisées par dérogation à la règle de l'urbanisation en continuité dans les « *zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental* ».

Toutefois, en dehors de ces deux cas de figure, l'installation d'ouvrages nécessaires à la production d'énergies renouvelables n'est pas autorisée en discontinuité des zones déjà urbanisées.

Ces amendements visent à ouvrir cette possibilité sur des sites déjà artificialisés.

La commission a approuvé ces amendements¹, estimant que la limitation de la dérogation aux sites déjà artificialisés tels que les carrières et les anciennes décharges permettait de limiter l'aggravation de l'artificialisation des sols dans ces espaces sensibles. Par ailleurs, la liste des sites concernés sera fixée de manière limitative par un décret en Conseil d'État.

La commission a adopté l'article 24 bis ainsi rédigé.

¹ COM-466 rect. quinquies, COM-409 rect. quater, COM-544 rect., COM-1045 rect. ter, COM-1276 rect. ter, COM-1643 rect. bis et COM-1693 rect. ter.

TITRE III

SE DÉPLACER

CHAPITRE I^{er}

Promouvoir les alternatives à l'usage individuel de la voiture et la transition vers un parc de véhicules plus respectueux de l'environnement

Section 1

Dispositions de programmation

Article 25

Objectif de fin de ventes des voitures neuves fortement émettrices de CO₂ à l'horizon 2030 et de véhicules lourds utilisant majoritairement des énergies fossiles à horizon 2040

Cet article vise à préciser la trajectoire de décarbonation des transports terrestres inscrite à l'article 73 de la loi d'orientation des mobilités.

La commission a adopté cet article, amendé afin de préciser que le soutien de l'État à l'atteinte des objectifs de décarbonation comprend le recours aux biocarburants et à la transformation des véhicules

I. Les objectifs de décarbonation des transports terrestres d'ici 2050

Les émissions générées par l'usage de voitures particulières représentent environ **70 millions de tonnes (Mt) de CO₂**, ce qui correspond à **16 % des émissions nationales**. Ces émissions ont augmenté de 11,8 % entre 1990 et 2017, puis, après trois années de stagnation, ont diminué pour atteindre 119 gCO₂/km en 2020, sous l'effet notamment de la hausse de la part de marchés des véhicules électriques et hybrides rechargeables. Malgré cette hausse, **la majorité des ventes de voiture concerne des véhicules thermiques** émettant entre 100 et 140 gCO₂/km : la valeur moyenne des émissions pour les véhicules particuliers thermiques neufs s'élève ainsi à 124gCO₂/km¹. Sur les 2,2 millions de véhicules mis en service en 2019, 48 % sont des véhicules essence et 31 % des véhicules diesel.

¹ Étude d'impact.

L'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM)¹ prévoit que **la France se fixe l'objectif d'atteindre, d'ici à 2050, la décarbonation complète du secteur des transports terrestres**, étant entendu que cette décarbonation s'apprécie « *sur le cycle carbone de l'énergie utilisée* ».

Son II définit **deux objectifs intermédiaires** pour y parvenir, à savoir :

1) d'ici à **2030**, une **hausse progressive de la part des véhicules à faibles et très faibles émissions parmi les ventes de voitures particulières et de véhicules utilitaires légers (VUL) neufs** afin de remplir les objectifs fixés par le droit européen² ;

2) d'ici à **2040**, la **fin de la vente des voitures particulières et des VUL neufs utilisant des énergies fossiles**.

Ces objectifs s'inscrivent dans un **cadre défini à l'échelle de l'Union européenne**, par le règlement européen (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019, qui fixe des **objectifs en matière de réduction des émissions pour les voitures particulières neuves et pour les VUL neufs**.

Pour les **voitures neuves**, les objectifs de réduction des émissions s'élèvent à 15 % d'ici 2025 et 37,5 % d'ici 2030, par rapport aux émissions de 2021. S'agissant des **VUL**, les objectifs de réduction des émissions s'établissent à 15 % d'ici 2025 et 31 % d'ici 2030 par rapport aux émissions de 2021.

D'après l'article 1^{er} du règlement, ces objectifs seront complétés jusqu'en fin 2024 par des mesures additionnelles visant à réaliser une réduction supplémentaire de 10 grammes de CO₂/km. Par ailleurs, ce règlement fixe l'objectif que les véhicules à émission nulle et à faibles émissions représentent 15 % des parcs respectifs neufs des voitures particulières et des VUL à partir du 1^{er} janvier 2025 et que ces véhicules composeront 35 % du parc neuf pour les voitures particulières et 30 % du parc de VUL au 1^{er} janvier 2030.

L'étude d'impact du présent projet de loi rappelle enfin que la Commission européenne prévoit de proposer une révision de ce règlement vers mi-2021, afin de tenir compte de l'objectif de réduction des émissions totales de l'Union européenne de 55 % d'ici à 2030 (par rapport à 1990).

¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

² (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs, et abrogeant les règlements (CE) n° 443/2009 et (UE) n° 510/2011.

II. Un article visant à renforcer les objectifs de fin de vente de véhicules peu polluants

L'article 25 du projet de loi, **programmatique**, vise à préciser la **trajectoire de décarbonation** inscrite à l'article 73 de la LOM.

Il prévoit l'insertion d'un alinéa au sein de cet article pour préciser que l'action des pouvoirs publics tend à ce que, d'ici le 1^{er} janvier 2030, les voitures particulières émettant moins de 95 gCO₂/km selon la norme NEDC ou moins de 123 gCO₂/km selon la norme WLTP représentent au minimum 95 % des ventes de voitures particulières neuves.

Normes NEDC et WLTP

L'évaluation des consommations de carburant et d'émissions de dioxyde de carbone de nouveaux véhicules mis sur le marché européen est encadrée par des normes déterminées à l'échelle européenne, les normes NEDC et WLTP.

En vigueur depuis 1997, la norme NEDC (*New European Driving Cycle*) a été remplacée par la norme WLTP (*Worldwide Harmonized Light Vehicle Test Procedure*) à la suite du scandale « Dieselgate » qui avait illustré le décalage entre les émissions calculées selon le protocole NEDC et en utilisation réelle. Les tests effectués dans le cadre de la norme WLTP devraient permettre de mieux contrôler les émissions réelles des véhicules, ainsi que la véritable autonomie de véhicules électriques. Il revoit à la hausse les émissions de CO₂ par rapport au protocole NEDC : 95 grammes de CO₂ par kilomètre selon la norme NEDC correspondent à 123 grammes de CO₂ par kilomètre selon la norme WLTP.

La Convention citoyenne pour le climat avait privilégié, dans sa proposition SD-C1.3 **l'interdiction dès 2025 de la commercialisation de véhicules neufs très émetteurs** suivant deux étapes :

- l'interdiction à compter du **1^{er} janvier 2025** de la vente de véhicules neufs émettant plus de **110 g de CO₂** par km (norme NDEC) ;
- l'interdiction à compter du **1^{er} janvier 2030** de la vente des véhicules neufs émettant plus de **95 g de CO₂** par km (norme NDEC).

Cependant, d'après l'étude d'impact, une telle **interdiction de vente** – de même qu'une interdiction d'immatriculation – serait **contraire au droit de l'Union européenne**, et plus particulièrement à deux dispositions :

- l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en application duquel « *les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres* » ;

- l'article 6 du règlement UE 2018/858¹, selon lequel : « *Les États membres ne peuvent interdire, restreindre ou empêcher la mise sur le marché,*

¹ Règlement (UE) 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des

l'immatriculation ou la mise en service des véhicules, systèmes, composants ou entités techniques distinctes qui sont conformes au présent règlement, sauf dans les cas prévus au chapitre XI. » Le chapitre XI porte sur les clauses de sauvegarde relatives aux procédures applicables pour les véhicules présentant un risque grave ou de non-conformité.

III. Une ambition et un accompagnement confortés lors de l'examen à l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs modifications élargissant le périmètre des objectifs fixés et renforçant les dispositifs de soutien prévus pour la transition des véhicules particuliers.

Ainsi, un amendement du rapporteur Jean-Marc Zulesi, adopté en séance publique, fixe également un objectif concernant les véhicules lourds, qui vise la fin de la vente des véhicules lourds affectés aux transports de personnes ou de marchandises utilisant majoritairement des énergies fossiles d'ici 2040. Un sous-amendement précise que cet objectif ne vise que la vente de véhicules lourds **neufs**.

Par ailleurs, un amendement du Gouvernement, également adopté en séance publique, prévoit d'une part d'ajouter un II *bis* à l'article 73 de la LOM pour préciser que les évolutions décrites au présent article s'accompagnent d'un **soutien à l'acquisition de véhicules propres**. D'autre part, cet amendement prévoit que sont instituées des **aides à l'acquisition de véhicules propres, y compris des cycles et des cycles à pédalage assisté, le cas échéant, sous réserve de mise au rebut de véhicules polluants, à la transformation de véhicules à motorisation thermique en motorisation électrique ou à l'installation d'équipements techniques de nature à améliorer la sécurité**.

Enfin, plusieurs amendements rédactionnels ou de précision ont été adoptés, afin de préciser notamment le seuil d'émission retenu, ou que les véhicules émettant plus que le seuil de 123 gCO₂/km WLTP et 95gCO₂/km NEDC représentent en 2030 au maximum 5 % de l'ensemble des ventes annuelles de voitures particulières neuves, sans modifier le fond du dispositif.

IV. Des objectifs ambitieux, qui nécessitent un soutien réaliste

La commission partage pleinement les évolutions souhaitées par le présent article, à savoir un **verdissement rapide du parc de véhicules particuliers** et, dans une temporalité plus longue, la décarbonation du transport routier de marchandises. Elle est particulièrement sensible aux

ajouts faits lors de l'examen en séance publique, qui précisent que cette transition énergétique est accompagnée par l'État.

Néanmoins, la commission a considéré pertinent de préciser la déclinaison des aides prévues par le présent article. En effet, les évolutions que prévoit cet article impliquent un véritable changement de paradigme, tant pour les ménages que pour les entreprises, qui peut se traduire par un surcoût significatif en matière de mobilité.

La commission a donc adopté un amendement COM-67 du rapporteur qui précise que le soutien de l'État comprend notamment **le recours aux biocarburants et à la transformation des véhicules**.

En effet, si la transition vers un parc hydrogène et électrique est un objectif de long terme pertinent, l'urgence climatique impose d'activer tous les leviers possibles afin d'atteindre une décarbonation significative du secteur. Il paraît donc nécessaire de préciser que parmi le soutien mis en place pour atteindre ces objectifs figure notamment le **recours aux biocarburants**, compte tenu de leur faible surcoût comparé aux motorisations électriques pour les véhicules lourds et des réductions significatives d'émissions de CO₂ qu'ils permettent.

Par ailleurs, il semble souhaitable de favoriser le **recours au retrofit**, qui permet de transformer une motorisation classique essence ou gazole en motorisation électrique, voire fonctionnant aux biocarburants. Cette transformation est d'autant plus sobre qu'elle permet d'économiser la construction d'un nouveau véhicule, une étape fortement émettrice dans le cycle de vie d'un véhicule. Ainsi, l'Ademe constate que pour un autobus rétrofité vers une motorisation électrique, la réduction des émissions est de 87 % par rapport à un autobus gazole, et de 37 % par rapport à l'acquisition d'un autobus électrique neuf. Cette disposition est d'ailleurs en cohérence avec le II de l'article 25, qui intègre la transformation des véhicules.

La commission a adopté l'article 25 ainsi modifié.

Article 25 bis A (nouveau)

Objectif de part modale de vélo et d'accompagnement des collectivités par l'État

Cet article, introduit par cinq amendements identiques, prévoit de fixer dans la loi les objectifs de part modale du vélo à 9 % en 2024 et 12 % en 2030, ainsi que de soutien de l'État pour accompagner les collectivités territoriales dans la création d'infrastructures cyclables sur leur territoire, en cohérence avec les travaux de l'Ademe.

Malgré le fort potentiel des mobilités actives en matière de décarbonation des transports et de santé publique, la part des **déplacements à vélo en France** reste **basse : seulement 3 % des déplacements quotidiens sont réalisés en vélo**, alors que la moyenne européenne est de plus du double. Le Gouvernement a donc annoncé en 2018 le plan national vélo, qui fixait **l'objectif de tripler la part modale du vélo dans les déplacements courte distance** pour atteindre **9 % dès 2024**. Ce plan vélo a bénéficié par la mise en place d'un fonds de 350 millions d'euros¹, visant à faciliter le développement d'itinéraires cyclables par les collectivités territoriales.

Par ailleurs, l'orientation T5 de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) préconise de soutenir les modes actifs, en passant à **12 % de part modale dès 2030 et à 15 % en 2050**. Cette stratégie appelait notamment l'État à mettre en place un ensemble d'actions permettant de renforcer le développement de la pratique du vélo : déploiement d'espace de stationnement vélo sécurisé, création d'itinéraires cyclables, accompagnement de l'usage des vélos...

Cependant, les objectifs fixés par la SNBC ou par le plan vélo ne sont inscrits dans aucun texte législatif, et n'ont pas de base juridique. Afin **d'affirmer l'engagement de la France au développement des mobilités actives**, la commission a **adopté cinq amendements identiques** COM 324 rect. bis, COM-503 rect. bis, COM-516, COM-743 rect. et COM-1479, qui **consacrent l'existence juridique du plan vélo et fixent dans la loi l'objectif de 9 % de part modale en 2024, et de 12 % en 2030**. Ils prévoient également que l'État se fixe pour objectif d'accompagner les collectivités territoriales dans la création d'infrastructures cyclables sur leur territoire, en cohérence avec les besoins identifiés pour atteindre les objectifs précités, et sur la base des scénarios élaborés par l'Ademe.

La commission a adopté l'article 25 bis A ainsi rédigé.

¹ Dans le cadre du plan France Relance, ce fonds fut doté de 100 millions d'euros supplémentaires

Article 25 bis B (nouveau)

Possibilité pour les acteurs fournissant des services de distribution de carburants alternatifs d'accéder aux données des véhicules « connectés »

Cet article, introduit en commission, vise à répondre à un angle mort d'une mesure prise par ordonnance en application de la loi d'orientation des mobilités, pour permettre aux acteurs fournissant des services de distribution de carburants alternatifs d'accéder aux données des véhicules électriques.

L'article 32 de la loi d'orientation des mobilités¹ (LOM) a habilité le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour permettre à certains acteurs (gestionnaires d'infrastructures routières, autorités organisatrices de la mobilité, officiers et agents de police judiciaires...) **d'accéder**, dans certaines circonstances, **à des données des véhicules connectés**.

L'un des objectifs de cette habilitation était notamment de **permettre un accès non discriminatoire aux données pertinentes des véhicules pour le développement des services liés au véhicule de réparation, de maintenance et de contrôle technique automobiles, d'assurance et d'expertise automobiles, des services s'appuyant sur la gestion de flottes, des services de distribution de carburants alternatifs** tels que définis par la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs et des services innovants de mobilité attachée au véhicule.

Or, l'ordonnance² publiée en application de cet article ne prévoit pas de disposition relative au partage des données pertinentes des véhicules pour le développement de services.

Les amendements identiques COM-469 rect. et COM-1018 visent à répondre à cet angle mort et à **traduire plus fidèlement l'intention du législateur**, en créant l'article L. 1514-9 du code des transports. Cet article prévoit la **transmission de certaines données** produites par les systèmes intégrés à un véhicule terrestre à moteur équipé de moyens de communication, **par le constructeur du véhicule** ou son mandataire, aux **acteurs fournissant des services de distribution de carburants alternatifs**.

La commission a adopté l'article 25 bis B ainsi rédigé.

¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

² Ordonnance n° 2021-442 du 14 avril 2021 relative à l'accès aux données des véhicules.

Article 25 bis

**Action prioritaire de report modal
vers les zones à faibles émissions-mobilité (ZFE-m)**

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale en séance publique, prévoit que, pour atteindre les objectifs climatiques de la France et lutter efficacement contre la pollution de l'air, l'État se fixe pour objectif d'accompagner les ménages dans le report modal vers les modes de transport les moins polluants, par une action ciblant en priorité les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m).

La commission a modifié cet article par plusieurs amendements précisant que la politique de soutien de l'État vise le report modal, mais également le verdissement des véhicules et que ce soutien vise tant les ménages habitant en ZFE-m que ceux y travaillant.

I. Le report modal : l'un des leviers de la décarbonation des transports terrestres d'ici 2050

La nouvelle stratégie bas carbone se fixe comme objectif la décarbonation totale des transports terrestres à l'horizon 2050. Pour ce faire, elle fixe comme cible intermédiaire une diminution de 28 % des émissions de gaz à effet de serre entre 2015 et 2030. Cette même stratégie fixe également des orientations concernant la part des véhicules électriques dans les ventes, l'efficacité énergétique des véhicules vendus, ainsi que la maîtrise de l'augmentation du trafic en voyageurs.km. D'autres documents de planification fixent des objectifs spécifiques au report modal, comme le plan « Vélo et mobilités actives » de 2018, qui vise à tripler la part modale du vélo dans l'ensemble des déplacements d'ici 2024, passant de 3 % à 9 %, puis à 12 % en 2030.

Le report modal vers le vélo est encouragé par le dispositif national de subvention de l'achat d'un vélo électrique, sous condition d'une aide équivalente de la part d'une collectivité territoriale. La loi d'orientation des mobilités a également introduit un forfait mobilités durables, qui remplace l'indemnité kilométrique vélo. Le report modal vers les transports en commun est quant à lui encouragé par les politiques de subvention propres aux collectivités territoriales organisatrices de mobilité.

II. Un soutien au report modal explicité par l'Assemblée nationale dans une disposition programmatique

Cet article introduit à l'Assemblée nationale en séance publique prévoit que, pour atteindre les objectifs climatiques de la France et lutter efficacement contre la pollution de l'air, l'État se fixe pour objectif

d'accompagner les ménages dans le report modal vers les modes de transport les moins polluants, par une action ciblant en priorité les **zones à faibles émissions mobilité**, définies à l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales avant d'être élargie à l'ensemble du territoire.

L'exposé des motifs de l'amendement précise qu'il a pour objectif d'élargir les champs d'utilisation de la prime à la conversion aux autres solutions de mobilité que l'automobile. L'objectif est de créer une prime à la mobilité durable sur le modèle du dispositif Bruxell'Air – **ce qui n'est pas formellement précisé dans la rédaction de l'article**.

Le dispositif Bruxell'air est une prime qui encourage les Bruxellois à renoncer à leur voiture (radiation de la plaque d'immatriculation), en échange d'un « paquet mobilité » qui peut comprendre un abonnement aux transports en public, une prime de vélo, et un abonnement à un service de covoiturage. Si le véhicule est détruit, la prime est doublée.

III. Le report modal, un levier nécessaire, mais insuffisant pour atteindre les objectifs climatiques français

La commission considère que le **report modal**, notamment des voyageurs, est un **levier particulièrement puissant** afin d'accélérer la décarbonation des mobilités en France. Il est d'autant plus pertinent dans le cas des ZFE-m, dans lesquelles, afin de lutter contre la pollution atmosphérique, sont imposées des restrictions de circulation des véhicules les plus polluants. Il semble donc cohérent de cibler ces zones en premier lieu.

Cependant, au regard de l'ampleur des transformations demandées, le report modal vers les transports collectifs ou les mobilités actives ne peut pas être le seul axe de soutien de l'État. En effet, il peut ne pas être adapté aux besoins de la population périphérique aux ZFE-m, souvent autant, voire plus, impactée par les restrictions de circulation, ou à ceux des artisans ou indépendants pour lesquels le véhicule est un véhicule de travail. Afin d'assurer une transition environnementale efficace, et pertinente au regard des besoins, il paraît opportun de préciser le périmètre du soutien à toutes les actions permettant la décarbonation.

Dans cette perspective, la commission a adopté un amendement COM-69 du rapporteur, qui précise d'une part que l'objectif **d'accompagnement des ménages concerne le report modal**, mais aussi le **verdissement de leurs véhicules** et d'autre part que les ménages ciblés sont ceux **habitant ou travaillant dans les ZFE**.

La commission a également adopté un amendement COM-68 rédactionnel du rapporteur, précisant que les objectifs environnementaux que se fixe la France sont ceux définis à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

La commission a adopté l'article 25 *bis* ainsi modifié.

Section 2

Autres dispositions

Article 26 A (nouveau)

Création d'un prêt à taux zéro pour l'achat d'un véhicule léger propre

Cet article, introduit par trois amendements identiques COM-70, COM-1929, COM-1483, crée un prêt à taux zéro pour l'achat d'un véhicule dont le poids total autorisé en charge est inférieur ou égal à 2,6 tonnes émettant une quantité de dioxyde de carbone inférieure ou égale à 50 grammes par kilomètre.

Actuellement, les **écarts de prix à l'acquisition entre les modèles thermiques et les motorisations alternatives restent significatifs** : aujourd'hui, les modèles électriques coûtent en moyenne 30 % plus cher que les modèles thermiques.

Deux mécanismes permettent aujourd'hui d'accompagner les ménages dans l'acquisition de véhicules « propres » : **le bonus écologique et la prime à la conversion**. L'achat d'un véhicule neuf dont le taux d'émission de CO₂ est inférieur ou égal à 50 grammes par kilomètre ou pour l'achat d'un véhicule d'occasion dont le taux d'émission de CO₂ est inférieur ou égal à 20 grammes par kilomètre donne lieu à un bonus écologique. En complément de ce bonus, une **prime à la conversion** existe également pour les véhicules neufs ou d'occasion. Elle est octroyée en contrepartie de la mise à la décharge d'un véhicule.

En parallèle, le Gouvernement a déployé un **dispositif de micro-crédit « véhicules propres »**, qui bénéficie d'une garantie de l'État à hauteur de 50 % via le fonds de cohésion sociale. Néanmoins, ce dispositif paraît faiblement efficace et ne semble pas répondre aux besoins, notamment en raison de taux d'intérêt trop élevés.

Les trois amendements identiques COM-70, du rapporteur, COM-1929, du rapporteur pour avis de la commission des finances et COM-1483 rect. bis visent à compléter les dispositifs existants par un **prêt à taux zéro** pour faciliter l'acte d'achat, notamment par les **plus modestes**. Il insère au sein du code de la consommation et du code général des impôts un prêt ne portant pas intérêt, **sous conditions de ressources**, aux personnes physiques et morales pour financer l'acquisition d'un véhicule dont le poids total autorisé en charge est inférieur ou égal à 2,6 tonnes émettant une quantité de dioxyde de carbone inférieure ou égale à 50 grammes par kilomètre.

L'amendement prévoit une durée du dispositif jusqu'au 31 décembre 2024.

La commission a adopté l'article 26 A ainsi rédigé.

Article 26 (non modifié)

**Incitations au développement de parkings relais
ainsi qu'à la mise en place de stationnements sécurisés
pour vélos et engins de déplacement personnel**

Cet article vise assurer une meilleure articulation entre le stationnement prévu par les parcs-relais et les conditions de desserte du territoire par les transports publics réguliers. Il vise également à ce que les maires puissent réserver des emplacements de stationnement pour les véhicules de transports publics de personnes.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'organisation du stationnement dans les plans de mobilité et les pouvoirs de police du maire en matière de circulation et de stationnement

La création de **parkings-relais** vise plusieurs objectifs : réduction de la congestion routière en ville, réduction des émissions de gaz à effet de serre et de particules fines, réduction du bruit et de la consommation d'espace par les véhicules en stationnement ou en circulation.

L'organisation du stationnement et de la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées des villes est l'un des treize objectifs du **plan de mobilité** listés à l'article L. 1214-2 du code des transports.

Le plan de mobilité

Régi par les articles L. 1214-1 à L. 1214-38 du code des transports, le **plan de mobilité** est un document élaboré par l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), qui détermine les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes et du transport des marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'AOM. Il vise à **contribuer à la diminution des émissions de gaz à effet de serre liées au secteur des transports**, selon une trajectoire cohérente avec les engagements de la France en matière de lutte contre le changement climatique, à la lutte contre la pollution de l'air et la pollution sonore ainsi qu'à la préservation de la biodiversité¹.

En application de l'article L. 1214-3 du code des transports, l'établissement d'un plan de mobilité est **obligatoire dans les ressorts territoriaux des AOM inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants** mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou regroupant celles-ci². Les communautés de communes AOM ainsi que la région, dans le cas où le transfert de la compétence n'est pas intervenu³, ne sont pas soumises à cette obligation.

En outre, dans le cadre de ses **pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement**, le **maire** peut, par arrêté motivé, **réserver des places de stationnement** à certaines catégories d'usagers ou de véhicules (covoiturage, véhicules à très faibles émissions)⁴.

II. Une mise en cohérence des parcs-relais avec les conditions de desserte, et la possibilité d'un stationnement dédié au transport public de personnes

D'une part, le I de l'article 26 vise à **préciser le nombre de places de stationnement des parcs-relais** – dont la localisation est définie par les plans de mobilité selon l'article L. 1214-1 du code des transports – et à veiller à ce que ce nombre soit **cohérent avec les conditions de desserte en transports publics réguliers de personnes du territoire couvert par le plan de mobilité**. Cette disposition vise à traduire la première proposition de transcription juridique du comité légistique de la proposition SD-A2.1 de la Convention citoyenne pour le climat.

Son II prévoit que ces dispositions s'appliquent aux plans de mobilités et aux plans locaux d'urbanisme⁵ en tenant lieu dont l'organe délibérant de l'AOM a décidé l'élaboration ou la révision après

¹ Article L. 1214-1 du code des transports.

² Cet article porte sur le dispositif de surveillance de qualité de l'air et de ses effets sur la santé et l'environnement. Les modalités de surveillance sont adaptées aux besoins de chaque zone, notamment ceux des agglomérations de plus de 100 000 habitants. La liste des communes incluses dans ces agglomérations est établie par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des transports et mise à jour au moins tous les cinq ans.

³ II de l'article L. 1231-1 du code des transports.

⁴ Article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Article L. 151-44 du code de l'urbanisme.

promulgation de la loi. D'après l'étude d'impact, cette disposition s'appliquerait aux 82 AOM dont le ressort territorial est inclus dans une agglomération au sens de l'INSEE de plus de 100 000 habitants.

D'autre part, le III de l'article 26 ajoute, parmi les catégories de véhicules listées à l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales pour lesquels le maire peut réserver des places de stationnement les **véhicules des usagers des transports publics de personnes**. Cette disposition vise à traduire la deuxième proposition de transcription juridique du comité légistique de la proposition SD-A2.1 de la Convention citoyenne pour le climat.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État estime « *judicieux* » de ne pas renvoyer au décret le soin de préciser les personnes qui seront effectivement concernées par cette disposition : « *il appartiendra aux autorités de police compétentes de fixer des règles au cas par cas, en fonction des circonstances locales* ».

III. À l'Assemblée nationale, l'ajout d'une précision relative aux stationnements sécurisés pour les vélos aux abords des parkings relais

Outre quatre amendements rédactionnels, un amendement du rapporteur adopté au stade de la commission spéciale vise à ce que le plan de mobilité mentionne la **mise en place de stationnements sécurisés pour les vélos**.

IV. Le renforcement de la planification du stationnement, une disposition bienvenue

Alors que le report modal et l'intermodalité entre transports individuels et collectifs sont au cœur des politiques de mobilité contemporaines, cet article permet de renforcer la cohérence de la planification des mobilités, et renforce l'attractivité du transport public de personnes.

La commission a adopté l'article 26 sans modification.

Article 26 bis

Infrastructure collective de recharge dans les immeubles collectifs

Cet article, issu d'un amendement du Gouvernement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit la prise en charge de l'installation d'infrastructures collectives par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité, et l'encadrement de l'installation d'infrastructures collectives par des opérateurs privés.

La commission a modifié cet article par amendements pour prévoir des critères d'éligibilité pour l'offre du gestionnaire du réseau public de distribution d'énergie, afin d'encadrer d'éventuels effets pervers du dispositif.

I. Le développement de solutions de recharge dans les immeubles collectifs reste insuffisant

1. Le développement d'infrastructures de recharge : obligations et schémas de déploiement

Le développement de la mobilité électrique permet de réduire sensiblement les émissions de gaz à effet de serre induites par le transport de voyageurs, alors que le secteur du transport est responsable de 31 % des émissions de CO₂ du secteur. L'Ademe estime ainsi que **sur l'ensemble de son cycle de vie, un véhicule électrique émet**, lorsque l'électricité utilisée pour la recharge des batteries est faiblement carbonée, **13 tonnes d'équivalent CO₂ de moins qu'un véhicule thermique**¹.

Le **déploiement de solutions de recharge** est à cet égard un facteur essentiel dans la réussite ou non de la transition énergétique du transport particulier. Le droit en vigueur prévoit à cet égard plusieurs dispositifs incitant au développement d'infrastructures de recharge de véhicules électriques (IRVE).

Globalement, on distingue **deux possibilités d'équipement : l'équipement individuel ou l'équipement collectif**. Au sein de **l'équipement collectif**, il existe également deux grands cas de figure : le déploiement d'une infrastructure publique au sein du parc de stationnement **par le gestionnaire de réseau** (« colonne rampante »), à laquelle chaque utilisateur peut se connecter séparément, ou bien le déploiement d'une **infrastructure gérée par le syndic ou par un opérateur privé**, avec souvent le même opérateur de recharge pour l'ensemble des utilisateurs.

¹ <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/avisademe-vehicule-electrique.pdf>

Pour **l'équipement individuel**, l'article 57 de la loi dite « Grenelle II »¹ met en place un « **droit à la prise** » pour les habitants (locataires et propriétaires). Il prévoit notamment qu'en **copropriété**, le syndicat ne peut s'opposer sans motif sérieux et légitime à l'équipement de places de stationnement d'installations dédiées à la recharge électrique pour véhicule électrique ou hybride rechargeable.

Plus récemment, la loi d'orientation des mobilités² a **renforcé les obligations de pré-équipement et d'équipement des parcs de stationnement de tout type de bâtiment, résidentiel ou non**³. Ces obligations sont elles-mêmes pour partie le résultat de la transposition des mesures prévues par la directive européenne du 30 mai 2018⁴. La LOM a également, par son article 24, **renforcé le droit à la prise**.

En complément du droit à la prise, qui est une **démarche individuelle, plusieurs mécanismes de déploiement d'infrastructure collective** existent aujourd'hui, de manière complémentaire, et bénéficient d'un soutien public différencié.

Le déploiement d'une infrastructure collective de recharge peut ainsi être effectué par le **gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité**. Dans ce cas de figure, parfois désigné par le nom de « *colonne rampante* », le propriétaire ou le syndicat de copropriétaires finance la prolongation du réseau public jusque dans le parc de stationnement, avec l'installation d'un compteur par borne. Une **réfaction de 40 % du coût d'installation, financée par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité** (Turpe) est cependant accordée. L'installation déployée par le gestionnaire de réseau concerne l'infrastructure de réseau, et non pas la borne individuelle.

Se développe également une **offre privée** d'équipement de copropriétés en infrastructure collective. Cette offre peut reposer sur un **préfinancement de l'infrastructure collective**, qui est donc gratuite pour les propriétaires : l'opérateur est celui qui paie l'installation d'un compteur et d'une infrastructure collective (qui nécessite toutefois un raccordement par le gestionnaire public de réseau). Ce financement se répercute sur les **prix des bornes individuelles pour les habitants** : dans le prix du forfait ou de l'abonnement que les habitants paieront à l'opérateur, une partie du coût de l'infrastructure collective sera prise en compte.

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

² Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

³ Art. L.111-3-3 à L.111-3-9 du code de la construction et de l'habitation

⁴ 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 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

2. Les modalités de prise de décision en copropriété

Les modalités de prise de décision dans les copropriétés sont encadrées par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Le j de son article 25 précise notamment que « *L'installation ou la modification des installations électriques intérieures ou extérieures permettant l'alimentation des emplacements de stationnement d'accès sécurisé à usage privatif pour permettre la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, ainsi que la réalisation des installations de recharge électrique permettant un comptage individuel pour ces mêmes véhicules* » est soumise à un **vote nécessitant la majorité des voix de tous les co-propriétaires.**

II. À l'Assemblée nationale, l'encadrement de l'offre privée et le soutien du gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité

L'article 26 *bis*, adopté en séance publique à l'initiative du Gouvernement, prévoit de renforcer le cadre juridique de l'installation d'infrastructures collectives dans les immeubles collectifs, en réformant l'installation d'infrastructures par le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité d'une part et celle par des opérateurs privés d'autre part.

1. Les modalités de l'installation par le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité

Le I de cet article prévoit que le chapitre III du titre V du livre III du code de l'énergie est complété par une section 6, « Infrastructure collective de recharge dans les immeubles collectifs ».

Cette section comporte tout d'abord un nouvel article L. 353-12, qui encadre les contributions au titre de l'installation d'infrastructures collectives **relevant du réseau public d'électricité en copropriété** par le gestionnaire du réseau.

Cet article prévoit que les coûts d'installation sont couverts par le **tarif d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité (Turpe)**¹ - l'installation est donc pré-financée par le Turpe. Il ne s'agit pas d'un subventionnement, car l'article précise que chaque utilisateur qui demande le raccordement d'un point de charge individuel est redevable de deux contributions : une au titre du branchement individuel, et une au titre de l'infrastructure collective. Il est donc prévu que le financement par le Turpe soit remboursé au fur et à mesure que des habitants font la demande de raccordement à l'infrastructure.

L'article 26 *bis* prévoit que le montant de ces contributions est déterminé dans le cadre d'une **convention passée entre le gestionnaire de**

¹ Art. L.341-2 du code de l'énergie

réseau et le propriétaire ou les syndicats de copropriétaires. Ces contributions sont **modulables** selon les caractéristiques de l'infrastructure (puissance, nombre d'emplacements...) et peuvent être plafonnées. Les modalités d'application de cet article sont précisées par décret, après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

2. L'encadrement de l'installation d'une infrastructure collective sans frais par un opérateur privé

La section 6 créée par le présent article contient également un article L. 353-13, qui précise les **conditions selon lesquelles un opérateur privé peut installer une infrastructure collective sans frais dans un immeuble collectif**.

L'article précise que cette installation doit faire l'objet d'une **convention entre l'opérateur et le propriétaire ou le syndic**. Cette convention doit stipuler la gratuité de la prestation et le coût qui incombe aux utilisateurs demandant un raccordement. Cette convention définit également les délais et conditions d'intervention aux parties communes de l'opérateur.

3. Assouplissement des règles de majorité pour la conclusion d'une convention relative à une infrastructure collective de recharge

Le II de cet article prévoit que, par dérogation à l'article 25 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, la décision est acquise à la **simple majorité des présents**, et non pas à la majorité absolue, aux termes de l'article 24 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965, pour la conclusion d'une convention ayant pour objet l'installation sans frais pour le propriétaire ou le syndicat de propriétaires :

- d'une infrastructure collective relevant du réseau public d'électricité, selon l'article L. 353-12 du code de l'énergie, créée par le I du présent article ;
- d'une infrastructure collective par un opérateur privé, selon l'article L. 353-13 du code de l'énergie, créée par le I du présent article.

III. Un dispositif à sécuriser afin d'éviter d'éventuels effets pervers sur l'offre privée

Alors que l'électromobilité connaît un développement important, la disponibilité de bornes de recharge est une condition *sine qua non* de la transition énergétique des mobilités individuelles.

Cet article vient encadrer et proposer de nouvelles solutions pour l'installation d'infrastructures collectives dans les immeubles collectifs, pour lesquels la question de la répartition des coûts peut être un frein considérable à l'équipement en infrastructures de recharge.

Si ces dispositions sont bienvenues, la commission relève que plusieurs opérateurs privés ont d'ores et déjà développé des modèles économiques où l'installation d'infrastructure est préfinancée par l'opérateur. D'après la **Commission de régulation de l'énergie**¹, le dispositif proposé par les députés **laisse craindre que le gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité**, qui dispose de moyens de financement limités, **viene simplement concurrencer cette offre privée sur des copropriétés** qui, sans ce dispositif, auraient pu avoir un accès relativement simple à une offre de recharge.

Afin de répondre à ces inquiétudes, la commission a adopté un amendement COM-71 du rapporteur, identique à un amendement COM-1894 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, qui précise que **l'infrastructure collective doit permettre un pilotage individuel ou collectif de la recharge, qui peut éventuellement être porté et opéré par des acteurs privés**. Il prévoit en outre que la **détermination des critères d'éligibilité à ce dispositif** est déterminée par décret, après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

La commission a adopté l'article 26 *bis* ainsi modifié.

¹ *Observations de la CRE transmises au rapporteur.*

Article 26 *ter*

Renforcement des obligations d'acquérir des véhicules à faibles émissions lors du renouvellement des flottes publiques

Cet article, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit de compléter les objectifs de verdissements des flottes publiques des véhicules légers en fixant de nouveaux objectifs de moyen terme.

La commission a modifié cet article en assouplissant la trajectoire de verdissement et en prévoyant des dérogations afin de garantir la continuité du service public.

I. La trajectoire de verdissement des flottes de l'administration publique

L'article L. 224-7 du code de l'environnement fixe des objectifs de verdissement des flottes de l'État, de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que des entreprises nationales pour leurs activités n'appartenant pas au secteur concurrentiel, lorsqu'ils gèrent directement ou indirectement un **parc de plus de vingt véhicules légers**¹.

D'une part, il prévoit que **l'État et ses établissements publics** acquièrent ou utilisent, lors du renouvellement annuel de leur parc, des véhicules à faibles émissions² dans la proportion minimale de 50 % de ce renouvellement.

D'autre part, il fixe, pour les **collectivités territoriales et leurs groupements**, ainsi que pour les **entreprises nationales**, les proportions minimales suivantes d'acquisitions ou d'utilisation de véhicules à faibles émissions lors du renouvellement annuel du parc :

- 20 % de ce renouvellement jusqu'au 30 juin 2021
- 30 % de ce renouvellement à partir du 1^{er} juillet 2021.

¹ Dont le poids total autorisé en charge est inférieur à 3,5 tonnes.

² Aux termes de l'article D. 224-15-11 dans sa rédaction issue du décret n° 2017-24 du 11 janvier 2017 pris pour l'application des articles L. 224-7 du code de l'environnement et L. 318-1 du code de la route définissant les critères caractérisant les véhicules à faibles et très faibles niveaux d'émissions de moins de 3,5 tonnes : « Une voiture particulière ou une camionnette, au sens de l'article R. 311-1 du code de la route, est un **véhicule à faibles niveaux d'émissions** au sens de l'article L. 224-7 du code de l'environnement si ses émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, mesurés dans le cadre du règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007, sont inférieures ou égales à 60 grammes par kilomètre pour les émissions de dioxyde carbone. »

Enfin, l'article L. 224-7 du code de l'environnement, précise que les véhicules à très faibles émissions¹ représentent, à compter du 1^{er} janvier 2026, 36,4 % des véhicules acquis ou utilisés lors du renouvellement annuel par l'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les entreprises nationales lorsqu'ils gèrent directement ou indirectement, pour des activités n'appartenant pas au secteur concurrentiel, un parc de plus de vingt véhicules automobiles dont le poids total autorisé en charge est inférieur ou égal à 3,5 tonnes.

Une enquête réalisée par le Commissariat général au développement durable (CGDD), publiée en août 2019², relève que 25 % de la flotte gérée par des personnes morales relève de l'administration publique. Le secteur de l'administration publique serait composé de 5,3 % de motorisations alternatives aux carburants fossiles, parmi lesquelles prédomine le 100 % électrique.

II. De nouveaux objectifs intermédiaires adoptés par l'Assemblée nationale

L'article 26 *ter*, inséré au stade de la séance publique à l'initiative du rapporteur complète les objectifs de verdissements des flottes publiques des véhicules légers en **fixant de nouveaux objectifs de moyen terme**.

Son 1^o prévoit ainsi que **la proportion minimale de 50 %** de renouvellement annuel du parc de véhicules légers de l'État et de ses établissements publics par des véhicules à faibles émissions **s'applique jusqu'au 31 décembre 2026**, puis de **fixer, à compter du 1^{er} janvier 2027, cette proportion à 70 %**.

Son 2^o prévoit de **maintenir la proportion minimale de 30 %** de renouvellement annuel du parc de véhicules légers des collectivités territoriales et de leurs groupements et des entreprises nationales par des véhicules à faibles émissions **jusqu'au 31 décembre 2024**, puis de fixer une **nouvelle trajectoire de moyen terme**. Le *b*) du 2^o porte en effet cette proportion minimale de renouvellement annuel du parc à 40 % entre le

¹ Aux termes de l'article D. 224-15-12 dans sa rédaction issue du décret n° 2017-24 du 11 janvier 2017 pris pour l'application des articles L. 224-7 du code de l'environnement et L. 318-1 du code de la route définissant les critères caractérisant les véhicules à faibles et très faibles niveaux d'émissions de moins de 3,5 tonnes : « Une voiture particulière ou une camionnette est un **véhicule à très faibles émissions** au sens de l'article L. 318-1 du code de la route si sa **source d'énergie est l'une des sources d'énergie suivantes** :

- EL (**électricité**) ;
- H2 (**hydrogène**) ;
- HE (**hydrogène-électricité [hybride rechargeable]**) ;
- HH (**hydrogène-électricité [hybride non rechargeable]**) ; AC (**air comprimé**). »

² « Les flottes de véhicules des personnes morales : caractéristiques et perspectives », CGDD, août 2019

1^{er} janvier 2025 et le 31 décembre 2029 et à 70 % à compter du 1^{er} janvier 2030.

III. La nécessité d'adopter des objectifs réalistes et de prendre en compte les besoins spécifiques de l'administration

Si la commission partage la volonté de fixer des objectifs ambitieux de verdissement des flottes des collectivités et de l'État, **la trajectoire d'obligation de renouvellement annuel d'une partie du parc de véhicules légers prévue par l'article semble trop rapide compte tenu des moyens des collectivités territoriales et de leurs groupements.**

La commission a donc adopté un amendement COM-72 du rapporteur, identique à un amendement COM-801 du rapporteur pour avis de la commission des lois, qui propose **d'ajuster cette trajectoire entre 2024 et 2032**. Cette nouvelle trajectoire prévoit que les véhicules à faibles émissions de moins de 3,5 tonnes représenteront 50 % du renouvellement du parc à compter de mi-2030, et 70 % du renouvellement annuel en 2032.

La commission a également adopté un amendement COM-73 du rapporteur, identique à un amendement COM-802 du rapporteur pour avis de la commission des lois, qui vise à assurer que les obligations de verdissement du parc rehaussées par le présent article ne viennent pas entraver la continuité du service public en **ajoutant à la liste des véhicules bénéficiant de dérogations à ces obligations de verdissement les véhicules utilisés pour les nécessités particulières du service public.**

La commission a adopté l'article 26 *ter* ainsi modifié.

Article 26 quater

Renforcement des obligations d'acquérir des véhicules à faibles émissions lors du renouvellement des flottes des entreprises

Cet article, inséré en séance publique par les députés, prévoit de renforcer les objectifs de verdissements des flottes des véhicules légers des entreprises.

La commission a modifié cet article pour assouplir le calendrier de verdissement des flottes.

I. La trajectoire de verdissement des flottes des entreprises

L'article L. 224-10 du code de l'environnement, créé par la loi d'orientation des mobilités, impose un taux minimal d'acquisition de véhicules à faibles émissions aux entreprises qui gèrent un **parc de plus de cent véhicules** automobiles légers au titre de leurs activités relevant du secteur concurrentiel.

Il prévoit ainsi que celles-ci doivent acquérir ou utiliser, lors du renouvellement annuel de leur parc, des véhicules à faibles émissions dans la proportion minimale :

- de 10 % à partir du 1^{er} janvier 2022 ;
- de 20 % à partir du 1^{er} janvier 2024 ;
- de 35 % à partir du 1^{er} janvier 2027 ;
- de 50 % à partir du 1^{er} janvier 2030.

Selon une enquête menée par le CGDD publiée en 2019¹, les parcs des véhicules des personnes morales, petits, ne dépassent pas en moyenne les 10 véhicules par entité, ce qui reflète la structure du tissu économique composé d'une majorité de PME. Ce parc, qui comprend à la fois la flotte des entreprises et des administrations, reste fortement diésélisé (79 %) et comporte peu de motorisations alternatives. L'enquête estime que la flotte totale des entreprises en véhicules particuliers et véhicules utilitaires légers représente environ 4,5 millions de véhicules.

¹ « Les flottes de véhicules des personnes morales : caractéristiques et perspectives », CGDD, août 2019

II. Des objectifs revus à la hausse par l'Assemblée nationale

L'article 26 *quater*, inséré au stade de la séance publique, vise à élever certains des taux minimaux d'acquisition de véhicules à faibles émissions par les entreprises gérant plus de 100 véhicules fixés à l'article L. 224-10 du code de l'environnement. Il hausse le taux minimal d'acquisition de ces véhicules :

- de 35 à 40 % d'ici 2027 ;
- de 50 à 70 % d'ici 2030.

III. Un assouplissement du rythme de verdissement et une mise en cohérence avec les objectifs de verdissement de la flotte publique

Le verdissement des flottes des entreprises est un **levier conséquent de décarbonation**, concernant principalement de grandes entreprises pouvant engager des investissements dans le renouvellement dans des véhicules « verts ».

Cependant, la trajectoire proposée à l'article 26 *quater* semble trop rapide compte tenu des moyens des entreprises et des investissements conséquents demandés. La commission a donc adopté un amendement COM-74 qui propose d'ajuster cette trajectoire entre 2027 et 2032, pour prévoir qu'à partir de mi 2030, les véhicules à faibles émissions de moins de 3,5 tonnes représenteront 40 % du renouvellement annuel du parc automobile des entreprises soumises à cette obligation, et 70 % à partir de mi-2032. Cette nouvelle échéance permet une mise en cohérence des objectifs pour le parc de véhicules des entreprises et celui de l'État et des collectivités territoriales, également ajustée par la commission.

La commission a adopté l'article 26 *quater* ainsi modifié.

Article 26 quinquies

Obligation d'une proportion minimale de vélos ou de véhicules à très faibles émissions pour les plateformes de livraison

Cet article, inséré en séance publique, prévoit qu'une part minimale, croissante dans le temps, des véhicules à deux ou trois roues utilisés dans le cadre de la mise en relation opérée par des plateformes, sont des vélos ou des véhicules à très faibles émissions.

La commission a complété et article pour préciser l'obligation qu'ont les travailleurs de renseigner le type de véhicules qu'ils utilisent pour effectuer les services de livraison.

I. Le cadre juridique des travailleurs des plateformes pour des services de transports

La notion de « *travailleurs utilisant une plateforme de mise en relation dans le secteur du transport* » est définie à plusieurs reprises dans les codes du travail et du transport.

L'article L. 7341-1 du code du travail définit les travailleurs utilisant une plateforme de mise en relation par voie électronique comme les travailleurs indépendants recourant aux plateformes définies à l'article 242 *bis* du code général des impôts.

Le chapitre VI du 2^e titre du 3^e livre de la première partie du code des transports définit des dispositions spécifiques à la mise en relation de travailleurs ayant recours à des plateformes ; sa définition des travailleurs repose sur l'article L. 7341-1, en ciblant la part de ces travailleurs qui effectue soit la conduite d'une voiture de transport avec chauffeur, soit la livraison de marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues, motorisé ou non. Cette définition est celle qui concerne le plus spécifiquement les livreurs à deux ou trois roues.

Enfin, l'article L. 3141-1 du code des transports définit les activités de mise en relation dans le cadre exclusif du recours à des plateformes pour le transport de personnes uniquement.

La loi encadre déjà le verdissement des véhicules utilisés par les plateformes de mise en relation pour le transport de personnes. L'article L. 224-11 du code de l'environnement, créé par l'article 78 de la loi d'orientation des mobilités¹, et qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2022, prévoit que les plateformes de mise en relation des taxis et véhicules de transport avec chauffeur qui mettent en relation un nombre de conducteurs supérieurs à un seuil fixé par décret **s'assurent qu'une partie minimale,**

¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

croissante dans le temps, des véhicules utilisés dans le cadre de la mise en relation qu'elles assurent sont des véhicules à faibles émissions. Il repose sur l'article L. 3141-1 du code des transports précédemment cité.

L'article L. 224-12 du code de l'environnement prévoit que pour les personnes redevables des obligations prévues aux articles L. 224-7 à 224-11, **le pourcentage de véhicules à faibles et très faibles émissions** parmi les véhicules **ayant fait l'objet d'un renouvellement** durant l'année précédente est rendu public.

Peu d'informations sont disponibles concernant les émissions induites par le trafic de deux ou trois-roues pour le transport de marchandises. Une étude du CGDD montre que l'ensemble du trafic des deux et trois roues était responsable de 1,2 % des émissions de CO₂ du secteur routier, dont une faible part est attribuable au transport de marchandises. Cependant, ces véhicules peuvent être très émetteurs en matière de polluants atmosphériques : ils étaient à l'origine de 22 % de toutes les émissions de monoxyde de carbone en 2015¹.

II. Des obligations spécifiques pour les deux et trois-roues utilisés pour la livraison de marchandises adoptées par l'Assemblée nationale

L'article 26 *quinquies*, inséré en séance publique à l'initiative du rapporteur s'inspire du dispositif existant pour les plateformes de mise en relation des taxis et véhicules de transport avec chauffeur pour mettre en place un **cadre juridique analogue aux plateformes de livraisons de marchandises** (par exemple pour la livraison de repas).

Cet article prévoit que les plateformes de mise en relation mentionnées à l'article L. 7341-1 du code du travail² qui mettent en relation un nombre supérieur à un seuil fixé par décret de travailleurs exerçant une activité de livraison de marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues, motorisé ou non³ **s'assurent qu'une part minimale, croissante dans le temps, des véhicules à deux ou trois roues utilisés dans le cadre de la mise en relation qu'elles assurent, sont des vélos ou des véhicules à très faibles émissions** au sens du troisième alinéa de l'article L. 318-1 du code de la route⁴. Il vise les travailleurs effectuant une **activité** ciblée par

¹Rapport de la mission sur le déploiement des 2/3 roues motorisés propres, CGEDD, mars 2018, p.15

² Cet article fait référence aux plateformes de mise en relation par voie électronique définies à l'article 242 bis du code général des impôts comme : « L'entreprise, quel que soit son lieu d'établissement, qui en qualité d'opérateur de plateforme met en relation à distance, par voie électronique, des personnes en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un bien ou d'un service »

³ En référence au 2° de l'article L. 1326-1 du code des transports.

⁴ Le troisième alinéa de l'article L. 318-1 du code de la route prévoit que : « Les véhicules à moteur font l'objet d'une identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique et sur leur sobriété énergétique. Dans des conditions fixées par l'autorité chargée de la police de la circulation et du stationnement, les véhicules à très faibles

l'article L. 1326-1 du code du transport *via* l'une des **plateformes** mentionnées à l'article L. 7341-1 du code du travail.

Le 2° du I procède à une coordination à l'article L. 224-12 du même code, en prévoyant que les personnes redevables de l'obligation ainsi prévue à l'article L. 224-11-1 sont également tenues de rendre public le pourcentage de vélos et véhicules à très faibles émissions **mis en relation** durant l'année précédente.

Le II de l'article fixe l'entrée en vigueur de cette disposition au 1^{er} juillet 2023.

III. Un dispositif ambitieux, rendu plus opérant par le Sénat

La commission salue l'adoption de cet article, qui tend à renforcer les obligations de livraison des plateformes. Comme l'a constaté la mission d'information sur le transport de marchandises, l'essor du « *e-commerce* » et de la livraison impose de s'intéresser au **verdissement de tous les maillons de la chaîne logistique, y compris le dernier kilomètre**.

La commission relève cependant que le dispositif prévu ne prévoit pas les **modalités concrètes de renseignement des véhicules utilisés**. Or, il paraît indispensable de préciser à qui incombe la responsabilité de ce renseignement, afin de rendre l'obligation opérante.

La commission a donc adopté un amendement COM-76 du rapporteur, qui instaure une obligation pour les travailleurs effectuant une activité de livraison de marchandises par l'intermédiaire de plateformes et avec des véhicules à deux ou trois roues de **déclarer le type de véhicule auquel ils ont recours**, afin de rendre cet article plus opérant.

L'article 26 *quater* est adopté ainsi modifié.

Article 26 sexies

Précision relative au covoiturage

Cet article, adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à préciser la référence au « *cadre du covoiturage* » mentionnée au 7° de l'article L. 1214-2 du code des transports.

La commission a modifié cet article afin d'y rassembler l'ensemble des dispositions relatives au covoiturage, en y insérant les dispositions détaillées à l'article 29 *bis*, sans en modifier le contenu.

I. Le cadre juridique du covoiturage et des politiques visant à favoriser son développement

L'article L. 1214-2 du code des transports définit les **différents objectifs poursuivis par le plan mobilité**.

Parmi ces objectifs figure au 7° **l'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement**, notamment en définissant les zones où la durée maximale de stationnement est réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, la politique de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics corrélée à la politique de l'usage de la voirie, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, **les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, de véhicules ou de modalités de transport, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules utilisés dans le cadre du covoiturage ou bénéficiant du label « auto-partage »**.

II. Une précision de la définition d'un véhicule utilisé pour effectuer du covoiturage se référant à un signe distinctif à l'Assemblée nationale

L'article 26 *sexies*, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à préciser la référence au « *cadre du covoiturage* » mentionnée au 7° de l'article L. 1214-2, en partant du principe que cette expression est trop floue étant donné qu'une voiture en stationnement est en règle générale vide de passagers.

Il prévoit ainsi de renvoyer au « *signe distinctif de covoiturage* » mentionné à l'article L. 1231-15 du code des transports et à l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 1231-15 du code des transports définit le covoiturage comme **l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur non professionnel et un ou plusieurs passagers majeurs pour un trajet commun**. Il prévoit qu'en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, les autorités organisatrices de la mobilité¹ peuvent mettre à disposition du public des plates-formes dématérialisées facilitant la rencontre des offres et demandes de covoiturage. Elles peuvent **créer un signe distinctif des véhicules utilisés dans le cadre d'un covoiturage**. Dans ce cas, elles définissent au préalable ses conditions d'attribution.

L'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement, **réserver sur la voie publique ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public des emplacements de stationnement aménagés aux véhicules bénéficiant d'un signe distinctif de covoiturage**.

III. Un regroupement des dispositions relatives au covoiturage afin de faciliter la lisibilité du texte

La commission n'a pas souhaité modifier les dispositions de cet article, votée par l'Assemblée nationale, considérant qu'il s'agissait de **précisions pertinentes**. Elle a cependant remarqué un mitage des différentes mesures prises relatives au cadre juridique du covoiturage, qui nuisent à la compréhension globale du texte.

Elle a donc adopté un amendement COM-78 du rapporteur, qui intègre au présent article le contenu de l'article 29 *bis*, qui comporte une disposition rédactionnelle concernant les signes distinctifs utilisés par les véhicules effectuant du covoiturage, sans en modifier autrement la rédaction.

La commission a adopté l'article 26 *sexies* ainsi modifié.

¹ Mentionnées à l'article L. 1231-1.

Article 26 septies

**Intégration des itinéraires relevant des schémas cyclables
dans le plan de mobilité et prise en compte du plan de mobilité
par le schéma de cohérence territoriale**

Cet article, inséré en séance publique, vise à renforcer le contenu des plans de mobilité, notamment en matière de planification cyclable, et à articuler ces plans avec les schémas de cohérence territoriale.

La commission a adopté l'article, en adoptant un amendement supprimant les dispositions relatives à la prise en compte des plans de mobilité par les schémas de cohérence territoriale (SCoT).

I. L'articulation existante entre schéma de cohérence territoriale et plan de mobilité, et la prise en compte des véloroutes par le plan de mobilité

La France est dotée d'un schéma national des véloroutes, inscrit dans la loi par la LOM à l'article L.1212-3-4 du code des transports. Cet article précise que « *le schéma national des véloroutes est arrêté par le ministre chargé des transports. Il définit le réseau structurant de véloroutes sur le territoire national, y compris outre-mer, en s'appuyant sur les schémas régionaux lorsqu'ils existent.* » La dernière version de ce schéma a été approuvée le 22 décembre 2020 par arrêté¹.

De nombreuses collectivités (régions, départements, communautés de communes, communes) se sont dotées de schémas directeurs cyclables. Ces schémas, non codifiés, sont des documents-cadres à long terme sur la politique cyclable de la collectivité lui permettant de définir une politique d'aménagement en la matière et de programmer ses investissements dans un cadre pluriannuel.

Dans le cadre du plan « vélo et mobilités actives » adopté en 2018, l'Ademe a mis en place un appel à projets « Vélo et territoires », financé par des certificats d'économie d'énergie, qui permettait de financer les études servant au développement de schémas directeurs cyclables. Le fonds mobilités actives mis en place par le plan de relance permettait lui de financer la réalisation d'aménagements cyclables, qui devaient être inscrits dans le cadre d'une politique cyclable du territoire.

En l'état actuel, l'article L. 1214-2-1 du code des transports, qui définit les dispositions générales relatives au plan de mobilité, prévoit que **le plan de mobilité comprend un volet relatif à la continuité et à la sécurisation des itinéraires cyclables et piétons.**

¹ Arrêté du 22 décembre 2020 portant approbation du schéma national des Véloroutes.

L'article L. 131-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-745¹, prévoit que les schémas de cohérence territoriale prennent en compte :

1° les objectifs des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires² ;

2° les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics.

Enfin, l'article L. 1214-7 du code des transports prévoit déjà que **les plans de mobilités sont compatibles avec les orientations des schémas de cohérence territoriale.**

II. Un renforcement du contenu des plans de mobilité et de l'articulation avec les autres documents de planification à l'Assemblée nationale

L'article 26 *septies*, inséré par les députés en séance publique³ contre l'avis du Rapporteur et du Gouvernement, vise d'une part à préciser que le plan de mobilité **comprend les itinéraires relevant des schémas cyclables approuvés par les assemblées délibérantes au niveau régional ou départemental ou relevant du schéma national des véloroutes.**

D'autre part, il propose d'**ajouter le plan mobilité aux documents et schémas pris en compte par les schémas de cohérence territoriale (SCoT)**, au même titre que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les programmes d'équipement de l'État, des collectivités territoriales et des établissements et services publics.

III. Une suppression des dispositions relatives au SCoT afin de rétablir la hiérarchie des documents de planification

Si les dispositions visant à intégrer les itinéraires prévus par les schémas cyclables ou dans le schéma national des véloroutes dans le plan de mobilité semblent pertinentes, la commission **s'interroge fortement sur la nécessité de procéder à la mise en cohérence des différents documents de planification.** En effet, les plans de mobilités, réalisés par les autorités organisatrices de la mobilité, prennent déjà en compte les orientations des différents schémas de cohérence territoriale, aux termes de l'article L. 1214-7 du code des transports. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir que les SCoT prennent en compte les dispositions des plans de

¹ Ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme.

² Article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales.

³ Amendements n° 1754, 1766, 3087, 3147 et 4160.

mobilité et d'inverser le lien entre ces deux documents. En outre, les plans de mobilité sont en général pris à une échelle plus grande que les SCoT.

Afin de ne pas complexifier le droit, la commission a adopté un amendement COM-82 du rapporteur qui vise à supprimer les dispositions prévoyant que les schémas de cohérence territoriale (SCoT) prennent en compte le contenu des plans de mobilité. Elle n'a pas modifié le premier alinéa de l'article.

La commission a adopté l'article 26 *septies* ainsi modifié.

Article 26 octies (Supprimé)

Possibilité de réduction de l'obligation de construction d'une aire de stationnement pour véhicule motorisé en contrepartie de la création d'infrastructures ou de l'aménagement d'espaces pour vélos

Cet article, adopté en séance publique à l'Assemblée nationale par un amendement du rapporteur, vise à permettre de réduire l'obligation de réaliser des aires de stationnement en contrepartie de la création d'infrastructures permettant le stationnement sécurisé d'au moins six vélos par aire de stationnement.

La commission a supprimé cet article, au profit des dispositions prévues à l'article 51 bis A.

I. Les obligations de construction d'aires de stationnement et dérogations applicables au plan local d'urbanisme

Les dispositions du code de l'urbanisme prévues dans le chapitre 1^{er} du titre V du livre 1^{er} dressent le contenu du plan local d'urbanisme (PLU), en définissent le contenu et encadrent son règlement. Le paragraphe 3 de ce chapitre encadre **les obligations que peut fixer le règlement en matière de stationnement**. Ainsi, l'article L.151-31 précise que « *lorsque le règlement impose la réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, cette obligation est réduite de 15 % au minimum en contrepartie de la mise à disposition de véhicules électriques munis d'un dispositif de recharge adapté ou de véhicules propres en auto-partage.* »

Ce chapitre du code de l'urbanisme ouvre également la possibilité au règlement du PLU de **moduler les obligations de création d'aires de stationnement**. L'article L.151-32 précise ainsi que « *lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation.* ».

Par ailleurs, la section 2 du chapitre II du titre V du livre I^{er} du code de l'urbanisme précise **les dérogations possibles au plan local d'urbanisme**. Ces dérogations existantes **portent déjà pour certaines sur les obligations de création d'aires de stationnement**.

II. À l'Assemblée nationale, une dérogation de l'obligation de construction d'une aire de stationnement sous condition de la réalisation d'aménagements de stationnement vélos

L'article 26 *octies*, inséré en séance publique à l'initiative du rapporteur, a pour objectif de permettre à l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, de **réduire l'obligation de réaliser des aires de stationnement pour les véhicules motorisés**, lorsqu'elle est prévue par le plan local d'urbanisme ou tout document en tenant lieu, **à raison d'une aire de stationnement pour véhicule motorisé en contrepartie de la création d'infrastructures ou de l'aménagement d'espaces permettant le stationnement sécurisé d'au moins six vélos par aire de stationnement**. Il est précisé que cette décision doit être **motivée**.

III. Une suppression de l'article afin de rassembler le dispositif à l'article 51 *bis* A du projet de loi

La possibilité ouverte par le présent article **est également prévue par l'article 51 *bis* A**, pour les **communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique désignée à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme**.

À des fins de cohérence et de clarté du débat, la commission a adopté un amendement COM-84 du rapporteur, identique à l'amendement COM-1731 rect. de M. Wattebled, qui supprime donc l'article 26 *octies*, au profit de la rédaction prévue à l'article 51 *bis* A.

La commission a supprimé l'article 26 *octies*.

Article 26 nonies

Déploiement des infrastructures de recharge pour la mobilité électrique

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale en séance publique par un amendement du rapporteur et un amendement du Gouvernement, vise à renforcer les obligations de développement des infrastructures de recharge pour les parcs de stationnement, et rehausse le soutien à l'installation de bornes publiques.

La commission a modifié cet article pour adapter la date d'entrée en vigueur des obligations d'équipement des parcs de stationnement aux obligations légales des collectivités.

I. Les dispositifs de soutien au développement d'un réseau de recharge des véhicules électriques

L'**électromobilité** représente une solution privilégiée afin de réduire l'empreinte environnementale des mobilités, en particulier dans le cadre du transport de voyageurs. En effet, le déplacement en véhicules électriques n'est directement responsable d'aucune émission de gaz à effet de serre, et d'un impact bien moindre de manière globale, l'électricité en France étant peu carbonée.

Cependant, le recours massif aux mobilités électriques par les particuliers est dépend de la **disponibilité** et des **coûts d'installation d'infrastructures de recharge dans les aires de stationnement**, qui, pour l'heure peuvent représenter un important **point de blocage**, freinant l'acquisition de véhicules électriques.

Face à cet enjeu, le droit en vigueur prévoit d'ores et déjà plusieurs **dispositifs facilitant le développement d'infrastructures de recharge**.

1. Le relèvement temporaire de la prise en charge des coûts de raccordement des bornes publiques par le tarif d'utilisation des réseaux

L'article 64 de la loi d'orientation des mobilités (LOM) porte sur le **développement des infrastructures pour la mobilité électrique**.

Afin d'accélérer le déploiement des bornes de recharge ouvertes au public, et par dérogation à l'avant-dernier alinéa du 3° de l'article L. 341-2 du code de l'énergie qui prévoit que la prise en charge du coût de raccordement ne peut excéder 40 %, son II **relève temporairement, jusqu'au 31 décembre 2021, la part du coût de raccordement qui est prise en charge par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (Turpe)**, en portant son niveau maximal de 40 % à 75 %. Concrètement, cela signifie que jusqu'à 75 % du coût de raccordement des bornes publiques est « *socialisé* »

et financé par l'ensemble des utilisateurs, ce qui laisse 25 % à la charge de l'aménageur.

En outre, l'article 68 de la LOM **donne la possibilité aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** exerçant les compétences en matière d'aménagement, de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre, **aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité (AODE)** ainsi qu'aux **autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** d'élaborer un **schéma directeur de développement des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables (IRVE)**.

L'article L. 334-7 du code de l'énergie précise que le schéma directeur des IRVE ouvertes au public **définit les priorités de l'action des autorités locales afin de parvenir à une offre de recharge suffisante pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables pour le trafic local et le trafic de transit**. Ce schéma est élaboré en concertation avec le ou les gestionnaires de réseau de distribution concernés et avec les AOM et la région, ainsi qu'avec les gestionnaires de voiries concernés.

2. Les obligations d'équipement en bornes des bâtiments

En complément de ces dispositifs de soutien à l'installation de bornes ou d'infrastructures de recharge, le droit en vigueur impose également des **obligations d'installation de points de recharge des parcs de stationnement des bâtiments**.

L'article 64 de la LOM a notamment modifié les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives aux obligations de pré-installation afin de les renforcer pour l'ensemble des parcs de stationnement situés dans des bâtiments, **résidentiels ou non**. Ces dispositions, comprises aux articles L. 111-3-3 à L. 111-3-7 du code précité, ne s'appliquent cependant pas aux parcs de stationnement qui ne sont pas situés dans un bâtiment résidentiel ou non résidentiel.

À titre d'exemple, l'article L. 111-3-5 prévoit que les **bâtiments non résidentiels** comportant un parc de stationnement de plus de vingt emplacements disposent, au 1^{er} janvier 2025, d'au moins un point de recharge pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables situé sur un emplacement dont le dimensionnement permet l'accès aux personnes à mobilité réduite. De plus, ces bâtiments doivent disposer d'un point de charge par tranche de vingt emplacements supplémentaires, sauf si des travaux importants d'adaptation du réseau électrique sont nécessaires pour remplir cette obligation.

II. Un double renforcement de l'ambition et du soutien en matière de déploiement d'un réseau de bornes

L'article 26 *nonies* a été inséré à l'Assemblée nationale en séance publique à l'initiative du Gouvernement pour son 1° et du rapporteur pour son 2°, avec un sous-amendement du Gouvernement.

Cet article comporte en effet **deux objectifs distincts** : d'une part, **étendre la prise en charge bonifiée par le TURPE des IRVE**, et notamment des IRVE installées sur des routes express ou autoroutes ; d'autre part, **renforcer les obligations portant sur l'équipement en IRVE des parcs de stationnement des bâtiments non résidentiels à ceux gérés par les collectivités territoriales, en délégation de service public, en régie ou via un marché public existant.**

1. Le prolongement du relèvement temporaire de la prise en charge des coûts de raccordement des bornes publiques par le tarif d'utilisation des réseaux

Le 1° de l'article 26 *nonies* vise à **prolonger l'augmentation à 75 % du taux de prise en charge par le Turpe des coûts de raccordement des IRVE ouvertes au public du 31 décembre 2021 jusqu'au 30 juin 2022.** L'objet de l'amendement précise que ce prolongement s'explique par le fait que les **premiers schémas directeurs de développement des IRVE devraient être finalisés fin 2021.**

Le 1° de l'article 26 *nonies* prévoit également qu'après cette date et jusqu'au 31 décembre 2025, cette prise en charge bonifiée à hauteur de 75 % des coûts de raccordement par le Turpe sera **réservée aux IRVE installées sur les aires de service des routes express et des autoroutes.**

2. L'extension des obligations d'équipement en bornes de recharge aux parcs de stationnement gérés par les collectivités territoriales, par une délégation de service public, en régie ou via un marché public

L'article 26 *nonies* vise également à **étendre les obligations** prévues dans la LOM pour les parcs de stationnement des bâtiments non résidentiels **aux parcs de stationnement de plus de vingt emplacements gérés par les collectivités territoriales, par une délégation de service public, en régie ou via un marché public.**

Il vise à ajouter un VI à l'article 64 de la LOM, pour prévoir que ces parcs disposent « *d'au moins un point de recharge pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables situé sur un emplacement dont le dimensionnement permet l'accès aux personnes à mobilité réduite* ».

Il est précisé que ces parcs de stationnement disposent **d'un point de recharge par tranche de vingt emplacements supplémentaires**, étant entendu que les collectivités compétentes peuvent répartir les infrastructures de recharge sur délibération dans les parcs de stationnement de leur

territoire, afin de prendre en compte la réalité des besoins des usagers, les difficultés techniques d'implantation ou les coûts d'aménagement. Le respect des règles relatives au nombre de points de charge par tranche de vingt emplacements est alors **apprécié de manière globale**, sur l'ensemble des parcs concernés par cette répartition.

Il est néanmoins précisé que ces obligations ne s'imposent pas si des travaux importants d'adaptation du réseau électrique ou de sécurité incendie sont nécessaires pour les remplir. **Les travaux d'adaptation sont considérés importants** si :

- le montant des travaux nécessaires sur la partie située en amont du tableau général basse tension desservant les points de charge, y compris sur ce tableau, excède le coût total des travaux et équipements réalisés en aval de ce tableau en vue de l'installation des points de charge ;
- le montant des travaux 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.¹

Dans ces cas de figure, l'article 26 *nonies* prévoit que **le nombre de points de charge est alors limité de telle sorte que les travaux n'excèdent pas le coût total des travaux situés en aval de ce tableau.**

III. Un renforcement pertinent au regard de l'essor de l'électromobilité, un calendrier à préciser

Alors que le virage de la **mobilité électrique** s'impose comme un **levier majeur de décarbonation** de nos mobilités particulières, cet article introduit à l'Assemblée nationale vise à appliquer aux parcs de stationnement en ouvrage des **obligations de déploiement de bornes de recharge de véhicules électriques** et à **prolonger le taux de réfaction pour les infrastructures de recharge de véhicules électriques**. Ces avancées semblent **bienvenues** et permettront de favoriser l'émergence d'un véritable écosystème de l'électromobilité.

En ce qui concerne le prolongement du taux de réfaction pour les infrastructures de recharge de véhicules électrique, la commission a maintenu les dispositions du texte voté par l'Assemblée nationale en l'état.

Cependant, s'agissant des obligations de déploiement des bornes de recharge, la commission est sensible à la nécessité de prendre en compte les

¹ Le règlement de sécurité est notamment modifié par l'arrêté du 9 mai 2006 portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (parcs de stationnement couverts) (ERP), qui encadre les normes des installations électriques des parcs de stationnement

obligations contractuelles des collectivités quant à la date d'entrée en vigueur de ces obligations. En effet, c'est à l'occasion de l'attribution de la délégation ou du marché que les collectivités et les concessionnaires peuvent définir les conditions de l'équilibre économique du contrat, que ces nouvelles obligations viennent modifier. Fixer une application simultanée dans tous les parcs au 1^{er} janvier 2025 serait préjudiciable à l'équilibre actuel des contrats de concession et donc aux collectivités concédantes. En effet, ces nouvelles obligations induiront des coûts importants, dont il convient de mesurer la portée eu égard à la situation des finances locales.

Par ailleurs, les régies ou sociétés publiques locales seraient encore plus durement touchées par la mise en œuvre uniforme au 1^{er} janvier 2025. Ne pouvant compter sur les partenaires financiers que sont, dans la gestion déléguée, les concessionnaires, elles devront assumer seules et directement les lourds coûts d'installation des bornes et de mise en conformité avec la réglementation incendie.

À cet égard, la commission a donc adopté un amendement COM-545, qui précise que **ces obligations sont applicables lors du renouvellement de la délégation de service public ou du marché public (ou au 1^{er} janvier 2025 si le renouvellement intervient avant cette date), et, dans le cas de la régie, à une date fixée par délibération au plus tard le 1^{er} janvier 2027.**

La commission a adopté l'article 26 *nonies* ainsi modifié.

Article 27

Création et mise en œuvre des zones à faibles émissions-mobilité (ZFE-m)

Cet article vise à étendre l'obligation de création d'une zone à faibles émissions mobilités (ZFE-m) à toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici 2025. Il fixe également des schémas de restriction de circulation dans les ZFE-m rendues obligatoires par la loi d'orientation des mobilités (LOM). Il prévoit enfin le transfert automatique des compétences et prérogatives du maire en matière de police des ZFE-m au président d'EPCI.

La commission a modifié cet article, en revoyant le schéma de restriction prévu par l'Assemblée nationale dans les ZFE-m rendues obligatoires par la LOM pour donner plus de souplesse aux collectivités territoriales. Elle a adopté un amendement mettant en place un régime de dérogation pour les ZFE dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants ainsi qu'un amendement introduisant une possibilité de blocage du transfert automatique de compétences des maires relatives aux ZFE-m.

I. Les zones à faibles émissions mobilité : un levier puissant de lutte contre la pollution atmosphérique

De nombreux territoires connaissent des **dépassements chroniques des normes de qualité de l'air**, comme l'a récemment rappelé le Conseil d'État dans sa décision Association Les Amis de la Terre du 10 juillet 2020.

La LOM¹ a prévu la mise en place obligatoire de **zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)** avant le **31 décembre 2020** dans les agglomérations qui connaissent des dépassements chroniques des normes de qualité de l'air². Sept agglomérations³ sont concernées par cette obligation, qui s'ajoutent aux quatre collectivités ou groupements de collectivités qui avaient déjà mis en œuvre ce dispositif⁴.

D'après la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), l'objectif pour 2022 est de couvrir **9 millions d'habitants**.

¹ Article 86 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

² Les valeurs limites de concentrations de polluants atmosphériques sont définies au niveau européen et transposées en droit interne (article R. 122-1 du code de l'environnement)

³ Métropole d'Aix-Marseille-Provence, métropole Nice-Côte d'Azur, métropole Toulon-Provence-Méditerranée, Toulouse Métropole, Montpellier-Méditerranée Métropole, eurométropole de Strasbourg et métropole Rouen-Normandie.

⁴ Métropole de Lyon, Grenoble-Alpes-Métropole, ville de Paris et métropole du Grand Paris

Des ZAPA aux ZFE, de l'expérimentation à la consécration législative.

Historique

1) La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 a permis aux communes et à leurs groupements de plus de 100 000 habitants connaissant des dépassements des normes de la qualité de l'air d'expérimenter la mise en place de zones d'action prioritaires pour l'air (ZAPA), en vue de restreindre la circulation des véhicules les plus polluants¹. Plusieurs collectivités avaient lancé des études de faisabilité relatives à la création de ZAPA sur leur territoire, mais aucune zone n'a finalement été expérimentée.

2) Afin de faciliter la mise en place de restrictions de circulation par les collectivités territoriales, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 a remplacé les ZAPA par des zones à circulation restreinte (ZCR)².

Ces zones pouvaient être créées dans les agglomérations et les zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère (PPA) était adopté, en cours d'élaboration ou en cours de révision, par le maire ou par l'établissement d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation, sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'EPCI. Les véhicules circulant dans une zone à circulation restreinte devaient alors faire l'objet de l'identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique.

3) La loi d'orientation des mobilités a remplacé les ZCR par des ZFE, dont les modalités sont décrites ci-dessous.

Source : Rapport n° 368, tome I (2018-2019) de M. Didier MANDELLI, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 6 mars 2019.

Aussi, aux termes de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales :

- des **ZFE-m peuvent être créées dans les agglomérations et dans les zones pour lesquelles un PPA est adopté**, en cours d'élaboration ou en cours de révision, par **le maire** ou par **le président d'un EPCI à fiscalité propre** lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation, sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'EPCI ;
- le dispositif, applicable immédiatement, **a été rendu obligatoire avant le 31 décembre 2020 lorsque les normes de qualité de l'air n'étaient pas respectées de manière régulière** sur le territoire de la commune ou de l'EPCI à

¹ Article 182 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

² Article 48 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

fiscalité propre compétent¹, au regard de critères définis par voie réglementaire ;

- depuis le 1^{er} janvier 2021, l'instauration d'une ZFE-m est obligatoire, dans un délai de deux ans, lorsque les **normes de qualité de l'air** ne sont pas respectées de manière régulière, au regard de critères définis par voie réglementaire, sur le territoire de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre compétent et que les **transports terrestres sont à l'origine d'une part prépondérante des dépassements**².

Les ZFE sont créées par un **arrêté local**³ qui **fixe les mesures de restriction de circulation** (zonage, temporalité de l'interdiction, durée de la ZFE, périmètre) et **détermine les catégories de véhicules concernés** (notamment catégories de Crit'air concernées). Le projet d'arrêté doit être accompagné d'une **étude d'impact** qui justifie la nécessité des mesures de restriction et expose les **bénéfices environnementaux et sanitaires** attendus de sa mise en œuvre.

Le Ministère de la transition écologique a lancé une **évaluation des réductions d'émission** liées aux différentes mesures de la LOM, dont les ZFE-M. Cette évolution devrait être disponible fin 2021-début 2022.

Évaluation de l'impact de la mise en place d'une ZFE-m à Paris

D'après la DGEC, le travail mené par Airparif (Association agréée de surveillance de la qualité de l'air [AASQA] pour la Région Île-de-France révèle que les **tendances générales des concentrations sont à la baisse sur la période 2010-2016 [période sans ZFE-m]**, et que cette baisse s'est accélérée depuis 2017, en situation de fond.

La DGEC estime que cette amélioration s'explique par **l'accélération de la modernisation du parc de véhicules favorisée par la ZFE-m** [au 1^{er} janvier 2020, 19 % des véhicules non classés, Crit'Air 5 et 4 sont sortis, en un an, du parc des véhicules dans la zone délimitée par l'A86 et 2 % des véhicules Crit'Air 3] et par le **renforcement des règles lors du contrôle technique**. Ce renouvellement semblerait avoir accéléré les projections du scénario tendanciel à la baisse. Un autre facteur notable est la **diminution des déplacements en voiture à Paris et en petite couronne**.

¹ Les conditions de mise en place des ZFE ont été précisées par le décret n° 2020-1138 du 16 septembre 2020 relatif au non-respect de manière régulière des normes de la qualité de l'air donnant lieu à une obligation d'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité. Ainsi, **sont considérées comme ne respectant pas de manière régulière les normes de qualité de l'air les zones administratives de surveillance de la qualité de l'air, définies en application de l'article R. 221-3 du code de l'environnement, dans lesquelles l'une des valeurs limites relatives au dioxyde d'azote (NO₂), aux particules PM₁₀ ou aux particules PM_{2,5} mentionnées à l'article R. 221-1 du code de l'environnement n'est pas respectée au moins trois années sur les cinq dernières années**.

² Amendement adopté à l'Assemblée nationale.

³ Le projet d'arrêté doit être accompagné d'une étude justifiant la nécessité des mesures et exposant les bénéfices environnementaux et sanitaires attendus.

La ZFE-m ainsi que les autres actions en faveur d'une mobilité plus propre auraient permis de limiter les zones géographiques en dépassement des valeurs limite de NO₂. Sur les dix dernières années, une baisse de concentration annuelle a été observée, de l'ordre de 30 % en situation de fond et de 25 % à proximité des axes routiers, faisant passer ainsi la population potentiellement exposée de 3,5 millions de personnes en 2007 à 400 000 en 2019.

Source : Réponses de la DGEC

II. Un renforcement du dispositif des ZFE, par la mise en place d'un cadre national de restriction de circulation pour certaines agglomérations et une accélération de leur déploiement prévu par le projet de loi initial

L'article 27 du projet de loi porte sur les ZFE-m dont la création est déjà prévue par la LOM, sur l'extension de l'obligation de création de ZFE-m aux agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici le 31 décembre 2024 et sur le transfert des compétences et prérogatives du maire relatives aux ZFE-m au président de l'établissement public de coopération intercommunale [EPCI] à fiscalité propre.

1. Pour les ZFE-m rendues obligatoires par la loi d'orientation des mobilités, de nouvelles obligations et un encadrement des dérogations

Concernant les ZFE-m dont la création est obligatoire en vertu de la LOM, l'article 27 introduit **deux modifications** en son I.

D'une part, le 1^o prévoit que pour les ZFE dont l'instauration est obligatoire en vertu du deuxième alinéa du I de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales, un décret précise les conditions d'application de cet alinéa, et en particulier les **modalités selon lesquelles il est possible de déroger à cette obligation**, compte tenu de la **faible proportion de population exposée aux dépassements des normes de qualité de l'air** ou des **actions alternatives mises en place** afin de respecter ces normes dans les meilleurs délais.

D'autre part, le 3^o du I de l'article 27 impose aux ZFE-m dont la création est rendue obligatoire par le deuxième alinéa du I de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales un **schéma de restriction de la circulation des véhicules destinés aux transports de personnes**.

Pour cela, l'article 27 du projet de loi ajoute un VI à l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales, pour préciser que dans les ZFE rendues obligatoires en application du deuxième alinéa du I, l'autorité compétente¹ **prend des mesures de restriction de la circulation des véhicules automobiles construits pour le transport de personnes dont**

¹ À savoir le maire ou le président d'EPCI à fiscalité propre.

le poids total autorisé en charge est inférieur à 3,5 tonnes et disposant d'au moins quatre roues ;

Pour l'application de cette disposition, l'article 27 prévoit **d'imposer à ces ZFE un calendrier progressif d'interdiction de certains véhicules lorsque les normes de qualité de l'air** mentionnées à l'article L. 221-1 du code de l'environnement **ne sont pas respectées dans ces zones de manière régulière**. Les mesures de restriction doivent ainsi **interdire la circulation** :

- 1) au plus tard le 1^{er} janvier 2023, des véhicules diesel et assimilés dont la date de première immatriculation est antérieure au 31 décembre 2000 ainsi que des véhicules essence dont la date de première immatriculation est antérieure au 31 décembre 1996 [Crit'air 5 et plus] ;
- 2) au plus tard le 1^{er} janvier 2024, des véhicules diesel et assimilés dont la date de première immatriculation est antérieure au 31 décembre 2005 [Crit'air 4 et plus] ;
- 3) au plus tard le 1^{er} janvier 2025, des véhicules diesel et assimilés dont la date de première immatriculation est antérieure au 31 décembre 2010 ainsi que des véhicules essence et assimilés dont la date de première immatriculation est antérieure au 31 décembre 2005 [Crit'air 3 et plus].

Il est précisé que les termes « véhicules diesel et assimilés » désignent les véhicules ayant une motorisation au gazole ainsi que ceux combinant une motorisation électrique et une motorisation au gazole. Les mots « véhicules essence et assimilés » désignent les véhicules ayant une motorisation essence et ceux combinant une motorisation électrique et essence.

Si le Conseil d'État, dans son avis, reconnaît que les conséquences pour les propriétaires des véhicules concernées sont susceptibles d'être lourdes, il n'identifie pas d'obstacle constitutionnel à cette mesure « *qui n'est pas disproportionnée au regard des motifs impérieux de santé publique et de protection de l'environnement qui la justifient* »¹.

2. Une extension de l'obligation de création des ZFE-m aux agglomérations de plus de 150 000 habitants

L'article 27 prévoit, au 2° du I, **l'obligation d'instauration d'une zone à faibles émissions dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain**. Il est précisé que la liste des communes concernées serait fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des transports et actualisée tous les cinq ans

¹ Avis du Conseil d'État.

au moins. D'après la DGEC, 33 nouvelles agglomérations seraient concernées par cette obligation¹.

Contrairement aux ZFE-m dont l'obligation de mise en place est prévue par la LOM, la création de ces ZFE ne serait pas conditionnée par le non-respect des normes de qualité de l'air. L'unique critère retenu est donc celui de nombre d'habitants de l'agglomération.

3. Le transfert des compétences et prérogatives du maire en matière de police des ZFE-m au président d'EPCI

L'article 27 prévoit enfin, en son II, de modifier l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales pour préciser que les maires des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre situé dans les agglomérations ou les zones mentionnées au premier ou troisièmes alinéas du I de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales ou concerné par les dépassements mentionnés au deuxième alinéa du I du même article **transfèrent au président de cet EPCI les compétences et prérogatives qu'ils détiennent en application de l'article L. 2213-4-1**. Le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur le transfert de ces compétences.

III. Des précisions apportées à l'Assemblée nationale, sans pour autant modifier l'équilibre du dispositif

Plusieurs amendements adoptés à l'Assemblée nationale sont venus préciser le dispositif prévu à l'article 27.

En premier lieu, plusieurs amendements portent sur les **ZFE-m dont la création est rendue obligatoire par la LOM**.

Un amendement du rapporteur adopté en commission spéciale **restreint notamment les possibilités de dérogation à l'obligation de mise en place d'une ZFE-m**, en les limitant aux cas où des actions alternatives mises en place permettent de respecter les normes de qualité de l'air dans des délais plus courts que ceux procédant de la mise en place d'une ZFE.

Un amendement adopté en commission spéciale prévoit également **d'étendre les mesures de restriction des ZFE-m rendues obligatoires aux véhicules de transport de marchandises de moins de 3,5 tonnes, c'est-à-dire aux véhicules utilitaires légers**. Néanmoins, un sous-amendement du rapporteur adopté en commission spéciale précise que les mesures de restrictions prévues aux alinéas 9 à 11 portent uniquement sur les véhicules de transport de personnes, et non pas de marchandises, pour lesquels le schéma de restriction est donc laissé à la main des collectivités.

¹ Amiens, Angers, Annecy, Annemasse, Avignon, Bayonne, Béthune, Bordeaux, Brest, Caen, Chambéry, Clermont-Ferrand, Dijon, Douai — Lens, Dunkerque, Le Havre, Le Mans, Lille, Limoges, Metz, Mulhouse, Nancy, Nantes, Nîmes, Orléans, Pau, Perpignan, Reims, Rennes, Saint-Étienne, Saint-Nazaire, Tours et Valenciennes.

Enfin, un amendement et deux sous-amendements de précision du rapporteur adoptés en commission spéciale excluent des restrictions de circulation les véhicules dont l'autonomie équivalente en mode tout électrique en ville est supérieure à 50 kilomètres.

S'agissant des **ZFE-m dont la création est prévue au présent article 27**, un amendement adopté en séance publique précise que l'obligation de mise en place d'une ZFE dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants est considérée remplie lorsque l'EPCI le plus peuplé a mis en place une ZFE-m sur la majeure partie du territoire de l'établissement.

S'agissant de toutes les **ZFE-m**, un amendement adopté en séance publique prévoit que la **campagne d'information locale** qui accompagne la création d'une ZFE **expose les alternatives à l'usage individuel de la voiture au sein du périmètre contrôlé, notamment l'offre de transport public, dont le transport à la demande.**

IV. Des ajustements nécessaires pour redonner la main aux collectivités territoriales dans la définition des ZFE-m et assurer l'effectivité du dispositif

1. Un calendrier irréaliste au regard des retards de mise en œuvre sur le terrain, qu'il convient d'assouplir

La LOM a permis la mise en place de ZFE-m pour lutter contre la pollution atmosphérique. Cependant, le déploiement prévu pour le 1^{er} janvier 2021 **accuse déjà un retard conséquent**, compte tenu de la complexité de la mise en œuvre, des retards pris en matière de contrôle et de la nécessité de concertation et de communication au sujet de ce zonage avec les habitants concernés. Or, l'article 27 tel que transmis au Sénat prévoit un **calendrier de restriction rapide et restrictif, avec l'interdiction de trois classes de véhicules en trois années successives, pour aboutir sur une interdiction des véhicules Crit'air 3 ou plus à partir de 2025.**

Ces mesures semblent **disproportionnées** à deux égards.

Tout d'abord, elle ne sont pas adaptées aux réalités de délais de déploiement des ZFE-m : les dispositions votées par l'Assemblée nationale imposeraient un délai de moins de deux ans aux collectivités concernées pour mettre en place des ZFE-m. Par ailleurs, l'imposition aux collectivités territoriales du détail des restrictions de circulation va à l'encontre de la philosophie originelle de l'instrument, pensé comme un outil au service des territoires pour qu'ils puissent réguler, selon leurs besoins, la circulation de véhicules polluants.

Afin de répondre aux nombreuses inquiétudes de l'ensemble des parties prenantes, collectivités et citoyens, la commission a adopté un amendement COM-1917 du rapporteur, identique à l'amendement COM-803 du rapporteur pour avis de la commission des lois. Cet amendement vise à

assouplir le calendrier de mise en place de restrictions de circulations pour les ZFE-m obligatoires à cause de dépassements chroniques des normes de qualité de l'air. D'une part, il **décale la date d'interdiction de circulation des véhicules Crit'air 3 et supérieurs au 1^{er} janvier 2030**, plutôt que 2025. D'autre part, il supprime les jalonnements intermédiaires d'interdiction de circulation des véhicules Crit'air 5 et 4, respectivement en 2023 et en 2024, afin de **laisser le choix aux collectivités territoriales de définir la manière d'atteindre cet objectif**.

2. Une harmonisation des régimes de dérogation nécessaires afin de mieux préserver l'égalité entre les ZFE-m

Par ailleurs, l'article 27 prévoit qu'un décret prévoit les modalités de **dérogation à l'obligation de mise en œuvre de ZFE-m dans le cas de dépassements réguliers des normes de qualité de l'air**, compte tenu notamment des actions alternatives mises en place afin de respecter ces normes dans des délais plus courts, ou de la faible proportion de population exposée à d'éventuels dépassements des normes de qualité de l'air.

Dans un souci d'égalité entre les différentes ZFE-m, au regard de la complexité de leur déploiement, la commission a souhaité **prévoir un régime de dérogation qui s'appliquerait également aux ZFE-m obligatoires pour les agglomérations de 150 000 habitants ou plus**. Un tel ajout permettrait de réserver les ZFE-m aux situations pour lesquelles des mesures alternatives ne sont pas suffisantes, et qui concernent un nombre conséquent de personnes.

La commission a donc adopté un amendement COM-89 du rapporteur, qui prévoit qu'un régime de dérogation pour les ZFE-m créées dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants est défini par décret. Cette possibilité serait notamment appréciée sur la base de la faible proportion de population exposée aux éventuels dépassements des normes de qualité de l'air, ou sur d'éventuelles actions alternatives mises en place et conduisant à des effets similaires à ceux de la création d'une zone à faibles émissions mobilité.

3. Une meilleure prise en compte des problématiques liées à la livraison et au déploiement des infrastructures de recharge

La commission a également modifié le texte en adoptant des dispositions permettant de renforcer l'**effectivité** des ZFE-m et leur caractère **opérationnel**.

Ainsi, l'amendement COM-1805 rect. prévoit que dans les ZFE-m, l'autorité compétente s'assure du déploiement et de l'installation des **infrastructures de recharge pour véhicules électriques** nécessaires au respect des normes de circulation. Il est également précisé que l'autorité compétente a notamment la charge de concevoir un **schéma directeur d'installation des infrastructures**, tel que prévu à l'article L. 334-7 du code de l'énergie.

Par ailleurs, les amendements identiques COM-685 rect. bis et COM-1216 rect. adoptés par la commission prévoient que les **dérogations** aux restrictions de circulation dans les ZFE-m prennent en compte la **problématique des livraisons** devant parvenir dans les zones soumises à restriction, compte tenu des technologies disponibles et des spécificités des horaires propres à chaque secteur d'activité.

4. La définition d'un mécanisme de minorité de blocage pour s'opposer transfert automatique des pouvoirs de police de ZFE-m des maires au président d'EPCI

Enfin, s'il paraît souhaitable de favoriser une mise en œuvre efficace des zones à faibles émissions mobilité, qui nécessitent actuellement une coopération entre l'ensemble des maires dont les communes sont soumises à la ZFE-m, un transfert automatique et sans possibilité de blocage des compétences de police de circulation relatives à la ZFE-m au président de l'EPCI semble problématique. Une telle mesure pourrait en effet nourrir d'éventuelles crispations sur la mise en place des ZFE-m et constituer une atteinte disproportionnée au principe de libre administration des collectivités territoriales.

La commission a donc adopté un amendement COM-86 du rapporteur, identique à l'amendement COM-804 du rapporteur pour avis de la commission des lois. Cet amendement prévoit un mécanisme permettant d'empêcher le transfert automatique des compétences et des prérogatives des maires en matière de ZFE-m au président de l'établissement public de coopération intercommunale **si un quart des maires, ou si les maires représentant au moins un quart de la population de l'établissement ou du groupement s'y opposent.**

La commission a adopté l'article 27 ainsi modifié.

Article 27 bis AA (nouveau)

Renforcement de l'apprentissage de l'usage du vélo dans le cadre scolaire

Cet article, introduit par trois amendements prévoit de renforcer l'apprentissage de l'usage du vélo à l'école, introduit par la loi d'orientation des mobilités.

La formation dès l'enfance à la pratique du vélo constitue un levier essentiel de sensibilisation et d'autonomisation des enfants.

L'article 57 de loi d'orientation des mobilités¹ a encadré pour la première fois l'apprentissage de l'usage du vélo dans le cadre scolaire. L'article L. 312-13-2 du code de l'éducation fixe ainsi des objectifs à cet apprentissage, précisant notamment que « *l'apprentissage de l'usage du déplacement à vélo en sécurité a pour objectif de permettre à chaque élève de maîtriser, à son entrée dans les établissements du second degré, la pratique autonome et sécurisée du vélo dans l'espace public.* ».

Cependant, les dispositions de l'article L. 312-13-2 précité restent largement programmatique et ne permettent pas de fixer un calendrier ni un suivi du déploiement de cet apprentissage.

Les amendements identiques COM-325 rect. bis, COM-386 rect. et COM-517, viennent **renforcer le cadre légal de cet apprentissage**.

En premier lieu, la nouvelle rédaction de l'article souligne le caractère **universel et gratuit** de cet apprentissage, et fixe un **calendrier de déploiement du dispositif au 1^{er} janvier 2024**.

Cet amendement prévoit également de **renforcer le rôle des écoles**, en ajoutant que même si l'apprentissage est fait dans le cadre périscolaire ou extrascolaire, **le contrôle des acquis est obligatoirement réalisé dans le cadre scolaire**. Le périmètre est également élargi des écoles aux établissements d'enseignement en matière d'information des offres de formation.

Enfin, ces amendements fixent que dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication de la loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport faisant un premier bilan de la mise en œuvre de l'apprentissage mentionné au premier alinéa.

La commission a adopté l'article 27 bis AA ainsi rédigé.

¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Article 27 bis A (non modifié)

**Simplification de la réalisation ou du réaménagement
d'itinéraires cyclables desservant des zones à faibles émissions-mobilité
(ZFE-m)**

Cet article, inséré à l'Assemblée nationale en séance publique, prévoit **de faciliter les réalisations ou les aménagements d'itinéraires cyclables lors du réaménagement ou de la réalisation de voies hors agglomération, hors autoroutes et voies rapides desservant une ZFE-m.**

La commission a adopté cet article sans modification.

I. Des aménagements d'itinéraires cyclables jusqu'à présent conditionnés à la réalisation d'une étude pour en évaluer le besoin

L'article L. 228-3 du code de l'environnement prévoit que pour les réalisations ou réaménagements des voies **hors agglomération, hors autoroute et voies rapides**, le gestionnaire de la voirie doit **évaluer**, en lien avec la ou les autorités organisatrices de la mobilité compétentes, **le besoin de réalisation d'un aménagement ou d'un itinéraire cyclable ainsi que sa faisabilité technique et financière. En cas de besoin avéré, un aménagement ou un itinéraire cyclable est réalisé**, sauf impossibilité technique ou financière.

Il est précisé que pour les aménagements ou itinéraires inscrits dans les plans de mobilité, les plans de mobilité simplifiés, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires et le schéma national des véloroutes, **le besoin est réputé avéré.**

II. À l'Assemblée nationale, un aménagement facilité d'itinéraires cyclables desservant les ZFE-m

L'article 27 *bis* A, inséré en séance publique à l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur, a pour objectif de **faciliter les réalisations ou les aménagements d'itinéraires cyclables lors du réaménagement ou de la réalisation de voies hors agglomération, hors autoroutes et voies rapides desservant une ZFE-m.**

Il prévoit en effet que **le besoin est réputé avéré pour les réalisations ou réaménagements des voies situées dans une zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m) ainsi que des voies desservant une telle zone situées à moins de 5 kilomètres du périmètre de celle-ci et sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale dont le président a mis en place la ZFE-m.**

III. Une disposition pertinente pour favoriser le développement du vélo

Le déploiement de zones à faibles émissions mobilités, accéléré par les dispositions de ce texte de loi, implique une transformation des usages et des habitudes de mobilité. À cet égard, la commission considère que la facilitation de la mise en œuvre d'itinéraires cyclables est une évolution pertinente. Elle n'a pas modifié le texte adopté par l'Assemblée nationale.

La commission a adopté l'article 27 bis A sans modification.

Article 27 bis B (non modifié)

Modalités de mise à jour du plan d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques dans le cadre du plan climat-air-énergie

Cet article, introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, vise à ce que les modalités de mise à jour du plan d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques dans le cadre du plan-climat-air-énergie soient précisées dans un décret en Conseil d'État.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. Le plan climat-air-énergie territorial, un outil permettant d'accélérer la mise en place de zones à faibles émissions

L'article L. 229-26 du code de l'environnement définit les caractéristiques et modalités du **plan climat-air-énergie territorial (PCAET)**. Le PCAET définit pour chaque collectivité les **objectifs stratégiques et opérationnels** permettant d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, ainsi que **le programme d'actions à réaliser**. Il est compatible avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie. Le PCAET est rendu public et mis à jour tous les six ans.

Pour la métropole de Lyon, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant plus de 100 000 habitants et ceux dont le territoire est couvert en tout ou partie par un plan de protection de l'atmosphère, le PCAET intègre également à compter de 2022 « *un plan d'action en vue d'atteindre des objectifs territoriaux biennaux, de réduction des émissions de polluants atmosphériques* ». Si les objectifs territoriaux biennaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques ne sont pas atteints, le plan d'action est renforcé dans un délai de dix-huit mois, sans qu'il soit procédé à une révision du plan climat-air-énergie territorial, ou lors de la révision du plan climat-air-énergie territorial si celle-ci est prévue dans un délai plus court.

Ce plan d'action comporte notamment « *une étude portant sur la création, sur tout ou partie du territoire concerné, d'une ou plusieurs zones à faibles émissions mobilité* », étude dont le contenu est défini au premier alinéa du III de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales. Cette étude porte également sur les perspectives de renforcement progressif des restrictions afin de privilégier la circulation des véhicules à très faibles émissions au sens de l'article L. 318-1 du code de la route.

La réalisation de cette étude élimine l'obligation de réaliser une nouvelle étude lors de la mise en œuvre ultérieure d'une zone à faibles émissions-mobilité (ZFE-m), et permet donc un déploiement plus rapide de la ZFE-m une fois la décision prise, en application de l'avant-dernier alinéa du III de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales.

II. À l'Assemblée nationale, une incitation à renouveler les PCAET afin de lever les freins au déploiement de zones à faibles émissions

Cet article, introduit par un amendement en séance publique par les députés, prévoit que le décret en Conseil d'État qui définit les modalités des plans climat-air-énergie territorial intègre également les modalités de mise à jour du **plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques** que doivent élaborer la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre. L'esprit de cet amendement est de préciser les délais de renouvellement de ces plans afin d'accélérer ce renouvellement, car l'élaboration de ces plans facilite la mise en œuvre de ZFE-m, en enlevant l'obligation d'étude préalable, déjà réalisée.

III. Un article de précision dont l'impact est limité, mais bienvenu

L'article 27 adopté par l'Assemblée nationale étend considérablement le périmètre et les restrictions associées aux ZFE-m. Dans cette logique, le présent article précise que le décret encadre la mise à jour du PCAET afin de favoriser son renouvellement, qui peut accélérer la mise en œuvre de ZFE-m.

La commission a adopté l'article 27 bis B sans modification.

Article 27 bis C (non modifié)

Information des utilisateurs des services numériques d'assistance au déplacement sur les impacts environnementaux de leurs trajets

Cet article, introduit en séance publique par un amendement du rapporteur à l'Assemblée nationale, vise à obliger les services numériques d'assistance au déplacement à informer les utilisateurs des impacts environnementaux de leurs déplacements.

La commission a modifié cet article pour imposant de prendre en compte les arrêtés de restriction de circulation pour le transport de marchandises et préciser que les services proposent un classement des itinéraires en fonction des impacts environnementaux.

I. L'information des usagers des services de transport et mobilité, angle mort des politiques publiques

L'article 25 de la loi d'orientation des mobilités a élargi le champ des données des services de transport et de mobilité, devant être ouvertes librement et gratuitement, en créant l'article L. 1115-1 du code des transports au sein de la section « Mise à disposition des données nécessaires à l'information du voyageur ».

Cependant, il n'existe pas de cadre juridique précis concernant certains services de la mobilité, et notamment les services d'assistance au déplacement, quant à l'information de leurs utilisateurs.

La mission d'information sénatoriale sur l'empreinte environnementale du transport de marchandises¹, rapportée par Rémy Pointereau et Nicole Bonnefoy, avait souligné la nécessité de faire des services de géolocalisation des partenaires pour lutter contre les nuisances environnementales du trafic de poids lourds.

II. De nouvelles contraintes pour renforcer la contribution des services d'assistance au déplacement à la décarbonation des transports adoptées à l'Assemblée nationale

À l'Assemblée nationale, cet article a été inséré en séance publique à l'initiative du rapporteur. Il porte sur les **obligations des services numériques d'assistance au déplacement, qui sont définis comme visant à**

¹ Transport de marchandises : se donner les moyens d'une transition nécessaire : *rapport d'information de Mme Nicole Bonnefoy et M. Rémy Pointereau, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, n° 604 (2020-2021) – 19 mai 2021.*

« faciliter les déplacements monomodaux ou multimodaux au moyen de services de transport, de véhicules, de cycles, d'engins personnels de déplacement ou à pied ».

Il prévoit que ces services sont **tenus d'informer de façon complète les utilisateurs des impacts environnementaux de leurs déplacements.**

Il est également prévu que ces services :

- d'une part, indiquent, le cas échéant, la **présence et les caractéristiques des mesures de restriction de circulation en vigueur dans les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)** ;
- d'autre part, **ne favorisent pas exclusivement ni l'utilisation du véhicule individuel ni l'usage massif de voies secondaires non prévues pour un transit intensif.**

L'exposé des motifs précise que cet article vise également à favoriser le report modal en informant les utilisateurs de ces services de la présence de **parcs de rabattement** prévus dans les plans de mobilité¹, voire la disponibilité de ces parcs, **bien que cette mesure n'apparaisse pas dans la rédaction actuelle de l'article.**

III. Des dispositions bienvenues et élargies par la commission

Les **services d'assistance au déplacement** sont devenus des outils indispensables en matière de transport et de mobilité, qu'il s'agisse d'effectuer des trajets en véhicule particulier, en transport collectif ou *via* des mobilités actives. À cet égard, la commission **salue ces avancées**, qui permettent de davantage responsabiliser les utilisateurs et incitent à privilégier des modes de transport plus « verts ».

Néanmoins, la commission a également souhaité **élargir le spectre** du dispositif prévu.

Dans un premier temps, elle a considéré nécessaire d'intégrer la problématique du transport de marchandises. Elle a donc adopté deux amendements identiques du rapporteur COM-1916 et COM-1616 des rapporteurs de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, M. Rémy Pointereau et Mme Nicole Bonnefoy, qui **obligent les services numériques d'assistance au déplacement spécifiques aux véhicules lourds à informer leurs utilisateurs de toutes mesures de restriction de circulation affectant les véhicules lourds prises par l'autorité de police de la circulation compétente.** Cette mesure reprend la proposition n° 13 de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux.

Par ailleurs, la commission a adopté un amendement COM-93 du rapporteur complétant l'ambition du texte en précisant d'une part que les

¹ Prévus au 8^e alinéa de l'article L. 1214-2 du code des transports

impacts environnementaux sont notamment les **émissions de gaz à effet de serre**, et d'autre part que les services d'assistance au déplacement doivent proposer aux utilisateurs un **classement des différents itinéraires suggérés selon leur impact environnemental**.

La commission a adopté l'article 27 *bis* C ainsi modifié.

Article 27 bis (non modifié)

**Rapport sur la circulation des véhicules de collection
dans les zones à faibles émissions-mobilité (ZFE-m)**

Cet article prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les modalités de circulation des véhicules de collection dans les zones à faibles émissions mobilité

La commission a adopté cet article sans modification.

I. Les zones à faible émission, des restrictions significatives, mais un potentiel de dérogation

La loi d'orientation des mobilités¹ a prévu la mise en place obligatoire de **zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)** avant le **31 décembre 2020** dans les agglomérations qui connaissent des dépassements chroniques des normes de qualité de l'air².

Les ZFE sont créées par un **arrêté local**³ qui **fixe les mesures de restriction de circulation et détermine les catégories de véhicules concernées**. Cet arrêté précise la durée pour laquelle les ZFE-m sont créées.

Les véhicules circulant dans une ZFE-m font l'objet de **l'identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique** prévue à l'article L. 318-1 du code de la route. L'article R. 318-2 du code de la route précise que « *le classement des véhicules tient compte notamment de leur catégorie au sens de l'article R. 311-1, de leur motorisation, des normes techniques applicables à la date de réception des véhicules ou de leur date de première immatriculation ainsi que des éventuels dispositifs de traitement des émissions polluantes installés postérieurement à la première mise en circulation des véhicules* ».

L'arrêté du 21 juin 2016 établit la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques en application de l'article R. 318-2 du code de la route. Cette classification donne lieu à l'attribution d'une vignette « Crit'air » et s'opère en fonction de la catégorie du véhicule⁴, de sa motorisation⁵ et :

¹ Article 86 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

² Les valeurs limites de concentrations de polluants atmosphériques sont définies niveau européen et transposées en droit interne (article R. 122-1 du code de l'environnement.)

³ Le projet d'arrêté doit être accompagné d'une étude justifiant la nécessité des mesures et exposant les bénéfices environnementaux et sanitaires attendus.

⁴ Deux roues/motocycles/cyclomoteurs/voitures/véhicules utilitaires légers/poids lourds, autobus et autocars.

⁵ Diesel/électriques et hydrogène/essence/gaz/hybrides rechargeables.

- lorsque l'information est disponible, en fonction de la **norme « Euro »**¹ ;

- à défaut, en fonction de la **date de la première immatriculation**.

Il existe actuellement **trois types de dérogations** accordées à certains véhicules pour circuler dans les ZFE-m :

- d'une part, un décret en Conseil d'État précise les catégories de véhicules dont la circulation dans une ZFE-m ne peut être interdite (**dérogation nationale**). Ainsi, l'article R. 2213-1-0-1² du code général des collectivités territoriales précise que l'accès à une ZFE ne peut être interdit aux **véhicules d'intérêt général**, aux **véhicules du ministère de la défense**, aux **véhicules portant une carte de stationnement pour personnes handicapées** et aux **véhicules de transport en commun de personnes à faibles émissions**.

- d'autre part, des **dérogations locales** peuvent être accordées **localement pour certaines catégories de véhicules**. L'arrêté qui crée la ZFE-m « *détermine les catégories de véhicules concernés* »³. par le maire ou le président de l'EPCI à fiscalité propre.

- enfin, des **dérogations individuelles** peuvent être accordées **localement**⁴. Les modalités sont précisées par voie réglementaire : elles peuvent ainsi être accordées sur demande motivée des intéressés, par le maire ou par le président de l'EPCI à fiscalité propre. Cette autorité délivre un justificatif précisant les conditions de validité de la dérogation, le périmètre sur lequel elle s'applique et sa durée de validité, laquelle ne peut excéder trois ans⁵.

Les **véhicules de collection**⁶, compte tenu de leur ancienneté, ne peuvent pas prétendre à une identification ou un classement « Crit'air ». En effet, les véhicules dont la première date d'immatriculation précède le 1^{er} janvier 1997 sont exclus du champ des vignettes « Crit'air ». Les véhicules de collection, dont la première immatriculation date nécessairement d'il y a plus de 30 ans, sont donc hors classement. L'absence de cette vignette conduit en pratique, à **défaut d'un recours aux mesures dérogatoires**

¹

² Créé par le décret n° 2016-847 et modifié par le décret n° 2019-663.

³ II. de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴ V. de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Article R. 2213-1-0-1 du code général des collectivités territoriales.

⁶ D'après l'article R. 311-1 code de la route, est défini comme véhicule présentant un intérêt historique (véhicule dit de collection) un véhicule qui remplit l'ensemble des conditions suivantes :

- il a été construit ou immatriculé pour la première fois il y a au moins trente ans ;

- son type particulier, tel que défini par la législation pertinente de l'Union européenne ou nationale, n'est plus produit ;

- il est préservé sur le plan historique et maintenu dans son état d'origine, et aucune modification essentielle n'a été apportée aux caractéristiques techniques de ses composants principaux.

détaillées *infra*, à une exclusion des véhicules de collection des zones à faibles émissions.

II. Une demande de rapport à l'Assemblée nationale

Inséré en commission spéciale par deux amendements identiques (ici et ici), cet article prévoit, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, la remise au Parlement d'un rapport sur les **modalités de circulation des véhicules de collection dans les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)**. Ce rapport doit dresser un bilan sur ce parc automobile français et sur son impact sur la qualité de l'air, en vue d'éventuelles évolutions du statut des véhicules de collection.

III. Le besoin d'un éclaircissement sur un sujet sensible

La circulation des véhicules de collection dans les zones à faibles émissions suscite des questions en termes de protection de notre patrimoine, de liberté de circulation des véhicules qui nécessite d'aborder le débat de manière dépassionnée. Il est en effet nécessaire souhaitable d'établir avec précision l'impact sur la santé et l'environnement de la circulation de ces véhicules.

La commission¹ note que cet article sera utile pour éclairer le débat public.

La commission a adopté l'article 27 *bis* sans modification.

¹ Voir proposition de loi du sénateur Jean-Pierre Moga visant à créer une vignette « collection » pour les véhicules d'époque, afin de permettre leur circulation dans les ZFE-M (Texte n° 78 2020-2021, adopté par le Sénat le 11 mars 2021 et http://www.senat.fr/lessentiel/pp120-174_1.pdf).

Article 28 (non modifié)

**Obligation d'expérimenter la création de voies réservées
à proximité des zones à faibles émissions-mobilité (ZFE-m)**

**Cet article vise à rendre obligatoire l'expérimentation de création de
voies réservées à proximité des zones à faibles émissions-mobilité**

La commission a adopté cet article sans modification.

I. La possibilité de réserver des voies de circulation à diverses fins

L'article L. 411-8 du code de la route, créé par la loi d'orientation des mobilités, prévoit la possibilité, pour l'autorité investie du pouvoir de police de la circulation, de réglementer, de manière temporaire ou permanente, la circulation sur la voie publique du réseau routier national ou du réseau routier départemental hors agglomération.

Elle peut notamment **réserver une partie de la voie publique pour en faire une voie de circulation visant à faciliter la circulation des véhicules de transport en commun, des taxis, des véhicules transportant un nombre minimal d'occupants, en particulier dans le cadre du covoiturage¹ ou des véhicules à très faibles émissions²**. Elle peut également, pour des raisons liées aux conditions de circulation et à la sécurité routière, ne pas autoriser la circulation des véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes même s'ils répondent à ces conditions.

Par ailleurs, l'article L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales indique que le maire peut, par arrêté motivé, réserver des emplacements sur les voies publiques de l'agglomération *« pour faciliter la circulation des véhicules de transport en commun, des taxis, des véhicules transportant un nombre minimal d'occupants notamment dans le cadre du covoiturage au sens de l'article L. 3132-1 du code des transports ou des véhicules à très faibles émissions au sens de l'article L. 318-1 du code de la route. »*.

¹ D'après l'article L. 3132-1 du code des transports, *« le covoiturage se définit comme l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur et un ou plusieurs passagers, effectuée à titre non onéreux, excepté le partage des frais, dans le cadre d'un déplacement que le conducteur effectue pour son propre compte. Leur mise en relation, à cette fin, peut être effectuée à titre onéreux. »*

² Article L. 318-1 du code de la route : *« Les véhicules à très faibles émissions, en référence à des critères déterminés par décret, peuvent notamment bénéficier de conditions de circulation et de stationnement privilégiées. »*

II. Une expérimentation ciblant les zones à faibles émissions

Au-delà de la simple possibilité prévue à l'article L. 411-8 du code de la route, **l'article 28 vise à rendre obligatoire la mise en œuvre de voies réservées pour les trajets desservant une zone à faibles émissions-mobilité (ZFE-m), et ce à titre expérimental, pour trois ans.**

Plus précisément, l'article 28 prévoit que lorsque les **autoroutes** ou les **routes express du réseau routier national** ou du **réseau routier départemental hors agglomération desservent une ZFE-m**, l'autorité investie du pouvoir de police de la circulation réserve une partie de leur voirie afin de **créer des voies de circulation destinées aux véhicules mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 411-8 du code de la route** (transports en commun, taxis, covoitures, véhicules à faibles émissions).

L'identification des portions de voies réservées est décidée par un **arrêté de l'autorité de police de la circulation**, après avis de l'autorité responsable de l'élaboration du plan de mobilité¹. Elle est décidée compte tenu des conditions de circulation et de sécurité routière ainsi que des caractéristiques de la voirie.

Il est enfin prévu que chaque création de voie réservée dans le cadre de cette expérimentation fasse l'objet d'une **évaluation** dont les résultats sont rendus publics.

Dans son avis, le Conseil d'État n'identifie pas d'objection à cette mesure et estime en outre qu'elle **ne fait pas double emploi avec l'article L. 411-8 du code de la route**, qui ne prévoit qu'une simple faculté et ne vise pas spécifiquement les voies desservant les ZFE-m².

III. À l'Assemblée nationale, plusieurs clarifications qui ne modifient pas le fond du dispositif

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements modifiant cet article, pour préciser les modalités de réservation des voies, et l'évaluation qui peut être faite du dispositif.

Outre plusieurs amendements rédactionnels, a été adopté en commission spéciale un amendement du rapporteur précisant que la réservation d'une partie de la voirie peut avoir un caractère permanent ou temporaire, ainsi qu'un amendement précisant que l'arrêté de l'autorité de police de la circulation est pris, en Île-de-France, après avis d'Île-de-France Mobilités. Un amendement précise enfin que l'arrêté de l'autorité chargée de la police de la circulation précise, parmi la liste des véhicules inscrite à l'article L. 411-8, ceux autorisés à circuler sur les voies réservées mises en place.

¹ Article L. 1214-1 du code des transports et article L. 1214-9 du code des transports pour l'Île-de-France.

² Avis du Conseil d'État.

La commission spéciale a également adopté des amendements portant sur l'évaluation du dispositif prévu pour :

- préciser que les évaluations portent notamment sur les modalités d'extension ou de pérennisation de la voie réservée ([lien de l'amendement](#)) ;
- prévoir que le Gouvernement transmet au Parlement un rapport de synthèse de ces évaluations au plus tard six mois après la fin de l'expérimentation ([lien de l'amendement](#)) ;
- préciser les modalités de l'évaluation, et demander au Gouvernement une synthèse des évaluations des voies réservées créées en application de l'article.

IV. Une expérimentation permettant d'aller plus loin que les dispositions actuelles

Si le droit en vigueur permet d'ores et déjà de réserver une partie de la voirie, cette expérimentation permettra **de renforcer le dispositif pour les premières métropoles ayant mis en place des ZFE-m, et d'en tirer de précieux enseignements**. Le **périmètre choisi**, à savoir celui des zones à faibles émissions, est pertinent au regard des impératifs de report modal et de transition énergétique.

La commission a adopté l'article 28 sans modification.

Article 28 bis (non modifié)

**Ouverture des voies réservées
des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024
à d'autres modes de transport partagés**

Cet article vise à ouvrir à des modes de transport partagés les voies qui peuvent être réservées à l'occasion des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. Les voies réservées pour les Jeux Olympiques et Paralympiques, afin de fluidifier l'accès aux sites de la compétition

Dans le cadre des **Jeux Olympiques et Paralympiques 2024**, certaines voies ou portions de voie peuvent être réservées, à compter du 1^{er} juillet 2024 et jusqu'au 15 septembre 2024 inclus, **aux véhicules des personnes accréditées par le comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ainsi qu'aux véhicules de secours et de sécurité**. Ces voies sont la traduction de l'engagement de la France à mettre en œuvre un ensemble de voies olympiques et paralympiques permettant aux personnes accréditées de rejoindre en moins de 30 minutes les sites de compétition situés à moins de 10 km du village olympique et paralympique.

L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 précise que ces voies et portions de voies sont déterminées par décret. Elles peuvent être réservées de façon permanente ou durant des périodes déterminées, et la durée de leur mise en service doit être proportionnée aux objectifs visés en matière de sécurité et de fluidité.

L'article 3 de cette ordonnance précise que les pouvoirs de police de la circulation routière et du stationnement qui sont normalement dévolus – selon les cas – au maire ou au président du conseil départemental relèveront d'autorités de l'État:

- à Paris et dans les autres départements de la région d'Île-de-France, ces pouvoirs seront exercés par le préfet de police ;

- dans les autres départements accueillant un site de compétition ainsi que dans les départements limitrophes de ceux accueillant des sites de compétition, par le représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité.

II. L'ouverture des voies réservées à d'autres catégories de véhicule à l'Assemblée nationale

Cet article, inséré en séance publique, avec un sous-amendement du rapporteur, vise à modifier l'article 1^{er} de l'ordonnance 2019-207 pour **ouvrir à des modes de transport partagés les voies qui peuvent être réservées**, à compter du 1^{er} juillet 2024 aux véhicules des personnes accréditées par le comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ainsi qu'aux véhicules de secours et de sécurité.

Pourraient ainsi être concernés les **taxis**, les **véhicules de transport en commun** et les **véhicules destinés à favoriser le transport des personnes à mobilité réduite**.

III. Une ouverture équilibrée de l'accès aux voies réservées

La commission considère que l'ouverture des voies réservées proposée par cet article permet d'équilibrer les impératifs de sécurité et de fluidité de la compétition sportive, avec ceux d'incitation au recours à des modes de transport plus vertueux. Elle n'a pas souhaité élargir le champ des véhicules autorisés à utiliser la voie partagée.

La commission a adopté l'article 28 bis sans modification.

Article 29

Mesures de tarification attractive des trains régionaux

Cet article vise à renforcer l'attractivité de la tarification des trains régionaux, et consacre l'objectif environnemental de la politique tarifaire des régions.

La commission a adopté un amendement du rapporteur supprimant l'injonction envers les régions et Île-de-France Mobilités de proposer des barèmes incitatifs.

I. La région, responsable du transport ferroviaire et de sa politique tarifaire

Aux termes de l'article L. 2121-3 du code des transports, la **région** – qui est l'autorité organisatrice compétente pour l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional – **définit la politique tarifaire des services d'intérêt général en vue d'obtenir la meilleure utilisation sur le plan économique et social du système de transport.**

L'article L. 1241-2 du code des transports porte quant à lui sur les missions d'Île-de-France Mobilités, qui, en tant qu'autorité organisatrices des services de transports publics réguliers de personnes en Île-de-France, a notamment pour mission d'arrêter la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant.

Un rapport publié par la Cour des comptes¹ fait état d'un soutien important des régions au fonctionnement des TER, avec **3,3 milliards d'euros investis dans le renouvellement du matériel roulant entre 2012 et 2017**. Au total, **88 % des coûts du TER sont couverts par des subventions publiques**. Le coût total d'exploitation des trains était chiffré en 2017 à 4,1 milliards, en hausse constante sur les cinq dernières années.

II. Un article appelant à des politiques tarifaires attractives et prenant en compte les enjeux environnementaux

L'article 29 du projet de loi vise à modifier les articles L. 2121-3 et 1241-2 du code des transports pour prévoir que la politique tarifaire définie par la région vise à obtenir la meilleure utilisation du système de transport sur le plan **environnemental**, économique et social.

¹ Les transports régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence, *Cours des comptes*, octobre 2019

Il vise également à ajouter, aux mêmes articles, que la région (ou, le cas échéant, Île-de-France Mobilités) **propose des barèmes tarifaires incitant les usagers à privilégier le recours aux transports collectifs par rapport aux transports individuels.**

III. Une précision apportée à l'Assemblée nationale sur les finalités de la tarification incitative à mettre en place par les régions

Outre des amendements rédactionnels, un amendement précise que les barèmes tarifaires incitatifs visent à **favoriser l'intermodalité.**

IV. Un article qui ne tient pas compte des efforts significatifs effectués par les régions

Comme l'a justement relevé la Cour des comptes, les régions concourent de manière significative à rendre attractifs les trains régionaux, et subventionnent déjà leur fonctionnement. Si la précision selon laquelle la politique tarifaire intègre les enjeux environnementaux est pertinente, il paraît donc **particulièrement malvenu d'inscrire dans la loi que les régions et Île-de-France Mobilités doivent proposer des barèmes incitatifs**, alors même que de fait, **les autorités organisatrices de transport participent déjà pleinement à la mise en œuvre d'une tarification incitative**, notamment concernant les **politiques commerciales des TER et Transilien.**

Par ailleurs, cette injonction paraît entrer **en contradiction** avec le **principe de liberté tarifaire** dont disposent les régions, alors même que cette liberté est un levier de pilotage qui leur est essentiel pour mener leurs propres politiques de mobilité, et pour maîtriser les recettes des services de transports qu'elles financent.

La commission a dans ces conditions adopté un amendement COM-94 du rapporteur, identique à l'amendement COM-805 du rapporteur pour avis de la commission des lois, qui supprime les deux alinéas mettant en place cette obligation, afin de **garantir aux régions et à Île-de-France Mobilités la possibilité de mettre en œuvre des politiques tarifaires adaptées à leurs besoins spécifiques.**

La commission a adopté l'article 29 ainsi modifié.

Article 29 bis A (nouveau)

Diminution du taux de TVA à 5,5 % pour les billets de train

Cet article, introduit par cinq amendements identiques vise à réduire à 5,5 % le taux de TVA pour les billets de train.

Le transport ferroviaire est **l'un des modes de mobilité les moins émetteurs et les plus sobres**, du fait de son taux d'électrification élevé et de la massification qu'il implique. Le développement du report modal vers le fer pour tout type de trajet, qu'il s'agisse du déplacement pendulaire quotidien ou de voyages ponctuels, est donc à favoriser afin de maîtriser les émissions imputables au secteur du transport.

Aussi, l'un des critères essentiels permettant de **renforcer l'attractivité de ce mode est le prix du billet de train**. Ce prix étant déterminé par les opérateurs ferroviaires, l'État peut notamment intervenir en modulant le **taux de TVA** applicable au transport ferroviaire, actuellement au taux réduit de 10 %, **pour l'abaisser au taux encore plus réduit de 5,5 %**, avec l'objectif fixé aux opérateurs de **répercuter l'intégralité de cette diminution sur le prix des billets des usagers**.

C'est l'objet de l'amendement COM-96 du rapporteur et des quatre amendements identiques COM-459 rect. bis, COM-931, COM-1129 et COM-1482.

Il s'agit ainsi de **consacrer le transport ferroviaire comme un « produit de première nécessité »** : le transport par voie ferroviaire permet en effet de désenclaver les territoires ; il facilite la mobilité et assure des trajets respectueux de l'environnement. Cet amendement permet également d'envoyer un **signal fort** envers le transport ferroviaire, qui n'a pas retrouvé son niveau de fréquentation d'avant crise.

Cet amendement vise en outre à **renforcer l'attractivité du mode ferroviaire par rapport au mode aérien**. On sait combien le **prix du billet de train est un élément déterminant dans le choix du mode de transport**. L'objectif est que les opérateurs ferroviaires répercutent l'intégralité de la baisse de la TVA sur les billets, ce qui conduirait à une **baisse du prix des billets de l'ordre de 4,1 %**, dans l'objectif de **favoriser le report modal des voyageurs, pour un coût qui semble raisonnable** (entre 500 et 600 millions d'euros).

La commission a adopté l'article 29 bis A ainsi rédigé.

Article 29 bis B (nouveau)

Tarifs de péage privilégiés sur les autoroutes pour les voitures réalisant du covoiturage et pour les véhicules de transport en commun

Cet article, introduit par deux amendements identiques prévoit que, dans le cadre des concessions autoroutières, toute nouvelle convention de délégation doit prévoir des tarifs de péage privilégiés pour les voitures effectuant du covoiturage et pour les véhicules de transport en commun.

L'article L. 122-4 du code de la voirie routière précise que, dans le cadre des **concessions autoroutières, toute nouvelle convention de délégation** doit prévoir :

- la mise à la disposition des usagers d'un nombre minimum de places de parkings de covoiturage ou de bus express, en fonction de la taille et de la géographie du réseau ;
- une stratégie de renforcement et de déploiement de stations d'avitaillement en carburants alternatifs ;
- la mise en place d'une tarification différenciée selon les niveaux d'émissions des véhicules.

Les amendements identiques COM-456 et COM-1809 rect. bis adoptés par la commission visent à ajouter un nouvel item à cet liste, pour faire en sorte que les nouvelles conventions de délégation prévoient des **tarifs de péage privilégiés pour favoriser les véhicules transportant un nombre minimal d'occupants, notamment dans le cadre du covoiturage, ainsi que les véhicules de transport en commun**. Ces dispositions visent à renforcer l'attractivité du covoiturage et des transports collectifs et à lutter contre l'« auto-solisme ».

La commission a adopté l'article 29 bis B ainsi rédigé.

Article 29 bis (Supprimé)

Possibilité pour les collectivités territoriales de prévoir la gratuité du stationnement des véhicules de covoiturage

Cet article vise à ouvrir la possibilité pour les collectivités territoriales de prévoir la gratuité du stationnement des véhicules de covoiturage.

La commission a supprimé cet article, déplacé à l'article 26 *sexies*.

I. Les modalités de tarification spécifiques de stationnement

L'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales encadre les modalités de définition et de paiement des redevances de stationnement des véhicules sur la voirie.

Cet article prévoit notamment que « *le barème tarifaire peut être modulé en fonction de la durée du stationnement, de la surface occupée par le véhicule ou de son impact sur la pollution atmosphérique. Il peut prévoir une tranche gratuite pour une durée déterminée ainsi qu'une tarification spécifique pour certaines catégories d'usagers, dont les résidents. Il peut être réduit en fonction du niveau du revenu des usagers, de leur statut ou du nombre de personnes vivant au sein de leur foyer, en vue de favoriser l'égalité d'accès à la mobilité des personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale.* ».

L'autorité compétente pour instituer ces modalités est le conseil municipal, ou, le cas échéant, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte compétent pour l'organisation de la mobilité.

Les articles L. 1231-15 et L. 1241-1 du code des transports définissent les modalités de création d'un **signe distinctif des véhicules utilisés dans le cadre d'un covoiturage**, respectivement par les autorités organisatrices de mobilités et par Ile-de-France Mobilités.

II. Un article inséré par les députés permettant aux collectivités de prévoir une tarification spécifique et favorable pour les véhicules bénéficiant d'un signe distinctif de covoiturage

Inséré en séance publique à l'initiative du rapporteur, l'article 29 bis vise à permettre aux collectivités territoriales de prévoir, pour les redevances de stationnement qu'elles mettent en place, une tranche gratuite, pour une durée déterminée ainsi qu'une tarification spécifique **pour les véhicules bénéficiant d'un signe distinctif de covoiturage**.

III. Une avancée bienvenue, mais déplacée pour des raisons de lisibilité du droit au sein des mesures relatives au covoiturage

Pour la commission, le développement du covoiturage peut être un levier puissant de réduction des émissions et d'augmentation de l'efficacité du transport, notamment pendulaire, est favorable à cette disposition.

Afin de garantir la lisibilité du texte, elle a adopté un amendement COM-92 du rapporteur de **suppression de cet article**, afin d'inscrire ces dispositions sans modification au sein de l'article 26 *sexies*. Le contenu du présent article étant repris dans son intégralité et sans changement dans l'amendement cité, cette suppression n'a qu'un objectif de lisibilité.

La commission a supprimé l'article 29 bis.

CHAPITRE II

Améliorer le transport routier de marchandises et réduire ses émissions

Section 1

Dispositions de programmation

Article 30

Objectif de suppression de l'avantage fiscal dont bénéficient les transporteurs routiers de marchandises sur le carburant à l'horizon 2030

Cet article programmatique définit un objectif de suppression de l'avantage fiscal sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) dont bénéficient les transporteurs routiers de marchandises, à l'horizon 2030, accompagné d'un soutien à la transition énergétique du secteur.

La commission a modifié cet article sur trois points pour :

- conditionner la suppression de l'avantage fiscal à la disponibilité et à l'accessibilité d'une offre alternative aux véhicules gazole ;
- préciser les leviers sur lesquels pourrait s'appuyer la transition du parc, à savoir la transformation des véhicules et le développement du recours aux biocarburants ;
- prévoir la remise d'une feuille de route sur le soutien financier de l'État à cette transition.

I. L'avantage fiscal sur la TICPE, un acquis historique, une réduction récente

L'article 265 *septies* du code des douanes prévoit un dispositif de remboursement d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gazole pour les véhicules de transport routier de marchandises.

Dispositif de remboursement d'une fraction de TICPE prévu à l'article 265 septies du code des douanes pour le transport routier de marchandises

L'article 265 septies du code des douanes précise que les personnes soumises au droit commercial au titre de leur activité de transport routier de marchandises et propriétaires ou preneurs d'une formule locative de longue durée de véhicules routiers destinés au transport de marchandises et dont le poids total autorisé en charge est égal ou supérieur à 7,5 tonnes peuvent obtenir, sur demande de leur part, le **remboursement d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gazole**.

Ce remboursement est calculé, au choix du demandeur :

- soit en appliquant au volume de gazole utilisé comme carburant la **différence entre 45,19 euros par hectolitre et le tarif qui est applicable dans chaque région et dans la collectivité de Corse¹** ;

- soit en appliquant, au total du volume de gazole utilisé comme carburant acquis dans au moins trois des régions (dont le cas échéant la collectivité de Corse), un **taux moyen de remboursement calculé** en pondérant les différents taux régionaux par les volumes consommés dans chaque région et dans la collectivité territoriale de Corse. Le montant de ce taux moyen pondéré est fixé par arrêté.

Le remboursement est également accordé aux personnes établies dans un autre État membre de l'Union européenne.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, le taux applicable pour le gazole professionnel est de 45,19 euros par hectolitre de gazole, contre un taux plein de 59,40 euros par hectolitre.

Ce dispositif est prévu par la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003². Son article 6 permet aux États membres d'établir une différence entre le gazole à usage commercial et le gazole à usage privé utilisé comme carburant. Cette possibilité s'applique au transport de marchandises, pour compte d'autrui ou pour compte propre, par un véhicule à moteur ou un ensemble de véhicules couplés destinés exclusivement au transport de marchandises par route et ayant un poids maximum en charge égal ou supérieur à 7,5 tonnes.

D'après l'étude d'impact du projet de loi, plusieurs États européens ont mis en œuvre cette possibilité. Au total, **le niveau actuel de la TICPE professionnelle en France (0,45 €/l) se situe au-dessus de la moyenne européenne qui s'établit à 0,41 €/litre (valeur octobre 2020)**. Parmi les pays voisins de la France, seule l'Allemagne a un niveau de fiscalité supérieure (Espagne : 0,33 €/l, Belgique : 0,35 €/l, Luxembourg : 0,35 €/l, Italie : 0,40 €/l, Allemagne : 0,47 €/l).

¹ Articles 265, 265 A bis et 265 A ter.

² Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

Toujours d'après cette étude d'impact, à motorisation et parc constants, chaque centime d'augmentation de la TICPE professionnelle se traduit par un coût annuel de 70 à 80 M€ pour le secteur. Avec l'hypothèse d'un parc qui resterait à 60 % motorisé au gazole en 2030, qui ne peut constituer une référence en l'état, on peut estimer que le coût de la suppression du gazole professionnel pour les entreprises serait d'environ 700 M€ sur une année. À l'horizon de 2030, l'impact serait ainsi une augmentation de 15 % du prix du litre de carburants soit une augmentation de 3,5 % du coût des prestations de transport (le carburant représentant 25 % du prix total des prestations de transport routier).

II. Une trajectoire d'évolution de l'avantage fiscal en 2022 pour une suppression en 2030

L'article 30 fixe en son I, pour le gazole routier utilisé pour la propulsion des véhicules lourds de transport de marchandises, un **objectif d'évolution de la fiscalité des carburants dans l'objectif d'atteindre un niveau équivalent au tarif normal d'accise sur le gazole d'ici le 1^{er} janvier 2030**. Il est précisé que cette évolution s'accompagne d'un **soutien à la transition énergétique du secteur du transport routier**.

Son II prévoit qu'à l'issue de la présidence française de l'Union européenne en 2022, le Gouvernement présente au **Parlement un rapport proposant une trajectoire pour atteindre cet objectif**, notamment par l'accélération de la convergence de la fiscalité énergétique au niveau européen, et sur le développement de l'offre de véhicules lourds à motorisation alternative au gazole d'origine fossile mis sur le marché et des réseaux correspondants d'avitaillement en énergie.

Alors que la proposition SD-B1.4 formulée par la Convention citoyenne pour le climat visait à mettre en œuvre, dès 2021, la trajectoire de suppression du remboursement sur le gazole professionnel, avec une augmentation constante de 3 centimes par an du plafond de remboursement dès 2021, le Gouvernement a préféré fixer un objectif, avec une mise en œuvre qui ne débiterait qu'à l'issue d'un rapport remis en 2022 ou 2023.

L'étude d'impact justifie ce choix en raison :

- des conséquences qu'aurait une augmentation dès 2021 du taux de taxation du gazole professionnel sur les transporteurs français, *« dont le désavantage compétitif en matière de coûts sociaux est renforcé par une concurrence étrangère exacerbée sur les prix, avec une acuité particulière du fait de la crise sanitaire. »*¹ ;

- du manque d'offres de véhicules lourds à motorisation alternative ;

¹ Étude d'impact.

- de l'engagement du Gouvernement, depuis 2019, de stabilité de la TICPE sur le gazole professionnel jusqu'en 2022.

Partant du principe qu'une « *augmentation de la fiscalité pétrolière sur le seul territoire national en l'absence d'une harmonisation européenne des taux de TICPE aboutirait à un renforcement de la présence des pavillons étrangers sur le marché domestique sans gain écologique, ces derniers opérant avec des véhicules diesel approvisionnés dans les États membres à fiscalité énergétique inférieure* »¹, le Gouvernement prévoit, lors de la présidence française de l'Union européenne, de porter un **alignement de la fiscalité sur les carburants du transport routier de marchandises**.

III. À l'Assemblée nationale, un article précisé sans modifier le principe de suppression de l'avantage fiscal

Lors de son examen à l'Assemblée nationale, l'article 30 a fait l'objet de plusieurs amendements de précision et de clarification.

Ainsi, alors que la rédaction initiale de l'article prévoit que le Gouvernement portera un alignement de la fiscalité sur les carburants du transport routier de marchandises lors de la présidence française de l'Union européenne, la commission spéciale a adopté un amendement du rapporteur ajoutant un objectif **d'harmonisation européenne et de renforcement de la réglementation sociale du transport routier de marchandises** à l'issue de la présidence française.

Par ailleurs, un autre amendement du rapporteur inséré au niveau de la commission spéciale précise que le rapport remis par le Gouvernement inclus un examen des modalités du soutien renforcé à la transition énergétique du secteur, notamment par le renouvellement des parcs de véhicules ou leur transformation. Dans la même lignée, un autre amendement, adopté au stade de la séance publique, précise que l'évolution de la fiscalité du gazole routier envisagée s'accompagne d'un soutien « **renforcé** » à la transition énergétique du secteur du transport routier.

IV. Face aux nombreuses incertitudes de la décarbonation du secteur, la nécessité d'une position pragmatique qui intègre tous les leviers de décarbonation disponibles

1. La nécessité d'une clause de revoyure

Le secteur du transport routier de marchandises, fortement fragilisé par la crise, fait face à de **nombreuses difficultés**. Souffrant de marges faibles, et soumis à une pression fiscale importante, il subit également une concurrence européenne rude, en partie due à la différence de prix de carburant entre la France et certains pays limitrophes. Dans ce contexte, la

¹ *Étude d'impact.*

transition énergétique de la filière soulève de nombreuses questions, notamment au regard de l'offre de véhicules lourds décarbonés, qui reste à ce jour anecdotique : 99 % des poids lourds sont motorisés au diesel.

Un groupe de travail (« *task-force* ») interministériel mène une réflexion sur le sujet afin de déterminer une trajectoire de verdissement du parc. Cette réflexion est nécessaire compte tenu des **fortes incertitudes persistantes quant à la progression des solutions technologiques et de leur coût pour les transporteurs**. Ce constat a d'ailleurs été relevé par la mission d'information sur l'impact environnemental du transport de marchandises du Sénat¹.

Alors que l'article 30 prévoit la présentation, à l'issue de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, d'une trajectoire de suppression de l'avantage fiscal sur la TICPE dont bénéficient les transporteurs routiers, la commission a considéré **nécessaire d'assurer que cette trajectoire est cohérente avec la possibilité de transition, afin de garantir la crédibilité de la mesure**.

Dans un premier temps, la commission a donc adopté un amendement COM-91 rect. du rapporteur, identique à un amendement COM-1895 rect. du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et un amendement COM-1930 du rapporteur pour avis de la commission des finances. Cet amendement prévoit de **conditionner la suppression du remboursement partiel de la TICPE du transport routier de marchandises à l'existence et à la disponibilité d'une offre alternative et abordable aux véhicules gazole, introduisant donc une « clause de revoyure »**.

2. Les biocarburants et la transformation des véhicules, des leviers à ne pas négliger

Alors que la France a souscrit à de nombreux engagements en matière de décarbonation et que le secteur des transports (voyageurs et marchandises) demeure le secteur le plus émetteur de CO₂ en France, le **développement des biocarburants** représente un axe de verdissement considérable, en particulier dans le cas de véhicules lourds. Si le déploiement de véhicules décarbonés électriques, voire hydrogène, est fortement restreint par une offre limitée et un surcoût à l'achat conséquent, les biocarburants n'affichent qu'un surcoût limité par rapport à un véhicule gazole classique, et bénéficient d'ores et déjà d'une fiscalité favorable.

Le présent article prévoit l'augmentation progressive de la fiscalité du gazole pour les transporteurs routiers. Il est toutefois nécessaire de donner des perspectives de transition réaliste au secteur, qui permettent de concilier les impératifs environnementaux et la réalité économique.

¹ « Transport de marchandises : se donner les moyens d'une transition nécessaire » : Rapport d'information de Mme Nicole Bonnefoy et M. Rémy Pointereau, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, n° 604 (2020-2021) – 19 mai 2021.

La commission a donc adopté un amendement COM-90 du rapporteur, identique à un amendement COM-1896 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, qui précise que le recours aux biocarburants fait partie de la transition énergétique du secteur, et que tout soutien à cette transition doit accompagner le développement de cette filière.

3. Une planification, notamment financière, à renforcer

Enfin, la commission a soulevé l'enjeu essentiel de concrétiser les objectifs fixés d'accompagnement de la transition par des mesures financières fortes et durables. La **question de l'affectation des recettes de l'augmentation de la fiscalité à la route est particulièrement sensible**, et constituait d'ailleurs une préconisation de la Convention citoyenne pour le climat.

À cet égard, la commission a tout d'abord adopté deux amendements identiques (ici et ici), demandant au Gouvernement de remettre au Parlement une feuille de route présentant une stratégie claire, détaillée et de long terme sur le verdissement des flottes de camions, dans les 6 mois à compter de la publication du rapport prévu par le présent article 30. Par ailleurs, elle a adopté un amendement COM-569 rect. précisant que le rapport remis au Parlement étudie les modalités d'affectation des recettes générées par l'évolution de la fiscalité des carburants prévue par le présent article.

La commission a adopté l'article 30 ainsi modifié.

Section 1 bis

Développer le fret ferroviaire et le fluvial

Article 30 bis (nouveau)

Identification des voies navigables d'intérêt régional dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

Cet article, introduit en commission, prévoit que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires identifie les voies navigables d'intérêt et détermine la vocation générale des différentes zones en bord à voie d'eau.

Alors que le **transport fluvial** est un mode capacitaire, fiable et peu émetteur, il peine à se développer. Pour le transport de marchandises, sa part modale dans le transport intérieur s'élève ainsi à 2 %. Le développement du mode fluvial constitue pourtant l'un des **leviers les plus efficaces pour diminuer les émissions liées au transport routier**.

Si la signature récente du contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et Voies navigables de France¹ est un **signal fort** qui permettra notamment de renforcer la visibilité pluriannuelle de l'établissement public, la commission estime que **le transport fluvial n'est pas assez pris en compte dans les documents de planification locaux**, et en particulier dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

C'est l'objet de l'amendement COM-1489 rect., adopté par la commission. De même que, aux termes de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, ce schéma identifie les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional, cet amendement prévoit que **le SRADDET identifie les voies navigables qui, par leurs caractéristiques, constituent des leviers de développement pour le transport fluvial de marchandises**. Il devra également déterminer la vocation générale des différentes zones en bord à voie d'eau, notamment les zones affectées au développement économique, industriel et portuaire et aux activités de loisirs, et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants.

La commission a adopté l'article 30 bis ainsi rédigé.

¹ En application de l'article 148 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

Article 30 ter (nouveau)

Objectif de doublement des parts modales du fret ferroviaire et fluvial et définition d'une stratégie pour le développement des modes massifiés

Cet article, introduit par deux amendements identiques COM-87 et COM-1626 rect. vise à inscrire dans la loi les objectifs de développement des parts modales du fret ferroviaire et fluvial dans le transport intérieur de marchandises d'ici 2030 et à définir une stratégie pour le développement des modes massifiés, actualisée tous les 5 ans et faisant l'objet d'un suivi par des indicateurs précis.

Le **report modal** du mode routier vers les modes ferroviaire et fluvial est l'un des leviers de décarbonation du secteur du **transport de marchandises**, qui reste pour l'heure dominé par la route (assurant environ 90 % du transport intérieur de marchandises).

Néanmoins, et comme l'a constaté la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux¹, le développement des modes massifiés peine à se développer, malgré les plans de relance successifs. L'un des écueils identifiés réside notamment dans l'absence de suivi de ces stratégies.

Afin de rehausser l'engagement de l'État pour le fret ferroviaire et fluvial, notamment en matière de planification, et d'assurer son déploiement, il semble donc pertinent de :

- se **fixer des objectifs ambitieux mais réalistes de développement des modes massifiés**. Alors que l'État engage d'importants moyens à la régénération des réseaux respectifs, il est nécessaire d'assurer la pérennité de ces engagements en les inscrivant dans le domaine de la loi. Une telle transcription donnerait aux acteurs du secteur une vraie visibilité sur le soutien de qui leur sera accordé, et fixerait un véritable cap pour l'État et toutes les parties prenantes du développement de ces filières ;

- **définir une stratégie de développement du transport intérieur de marchandises par les modes massifiés**, dans une logique de complémentarité des modes et de l'actualiser tous les cinq ans ;

- prévoir un véritable **suivi de cette stratégie** qui fait souvent défaut.

La stratégie ainsi définie doit donc faire l'objet d'une évaluation annuelle afin de s'assurer de sa mise en œuvre. Cette évaluation doit être réalisée à la lumière de certains **indicateurs précis et quantifiables**, parmi lesquels la part modale du rail et du fleuve, des indicateurs de qualité de

¹ *Transport de marchandises : se donner les moyens d'une transition nécessaire, rapport d'information de Mme Nicole Bonnefoy et M. Rémy Pointereau, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, n° 604 (2020-2021) - 19 mai 2021.*

service et des indicateurs relatifs aux investissements dans les infrastructures.

C'est l'objet de l'article 30 *ter*, inséré par la commission à l'initiative du rapporteur par un amendement COM-87 et des rapporteurs de la mission d'information par un amendement COM-1626 rect., vise à **inscrire dans la loi l'objectif de doublement des parts modales du fret ferroviaire et fluvial d'ici 2030.**

La commission a adopté l'article 30 *ter* ainsi rédigé.

Section 2

Autres dispositions

Article 31 A (nouveau)

Création d'un prêt à taux zéro pour l'achat d'un véhicule lourd propre affecté au transport de marchandises

Cet article, introduit par deux amendements identiques, crée un prêt à taux zéro pour l'achat d'un véhicule dont le poids total autorisé en charge est supérieur à 2,6 tonnes émettant une quantité de dioxyde de carbone inférieure ou égale à 50 grammes par kilomètre.

Le verdissement du parc de poids lourds est la pierre angulaire de la décarbonation du transport routier de marchandises, responsable de la majorité des émissions de gaz à effet de serre du secteur du transport de marchandises. Cependant, la transition énergétique du parc de véhicules industriels est confrontée à de nombreux défis et incertitudes. La mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux¹ a notamment constaté qu'en l'état actuel, **le prix d'achat de « camions propres » demeure prohibitif**, surtout au regard des contraintes financières auxquelles font face les transporteurs routiers. Les dispositifs d'aide actuellement en vigueur, à savoir le suramortissement et le bonus écologique, ne permettent pas de soutenir les professionnels dans leur démarche de transition.

Le présent amendement COM-85 du rapporteur, identique à l'amendement COM 1346 rect. des rapporteurs de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux vise donc, en modifiant le code de la consommation et le code général des impôts, à **créer un prêt à taux zéro pour les véhicules affectés au transport de marchandises de plus de 2,6 tonnes utilisant des énergies alternatives au gazole et moins polluantes (énergie électrique, biocarburants, hydrogène)**. Cette mesure reprend la proposition n° 16 de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux.

Afin de donner à la filière la visibilité dont elle a besoin, et en lien avec l'objectif de suppression du remboursement partiel de TICPE prévu à l'article 30, **la durée du dispositif s'étendrait jusqu'au 31 décembre 2030.**

La commission a adopté l'article 31 A ainsi rédigé.

¹ Transport de marchandises : se donner les moyens d'une transition nécessaire, *rapport d'information de Mme Nicole Bonnefoy et M. Remy Pointereau, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, n° 604 (2020-2021) - 19 mai 2021.*

Article 31 B (nouveau)

Prolongement du dispositif de suramortissement pour véhicules utilitaires et véhicules lourds à motorisations alternatives jusqu'en 2030

Cet article, introduit par trois amendements identiques, prolonge le dispositif de suramortissement prévu pour les véhicules de plus de 2,6 tonnes utilisant des motorisations alternatives jusqu'en 2030.

Alors même que le secteur du transport routier de marchandises est confronté à de nombreuses difficultés financières, à des marges réduites et à une rude concurrence européenne, le verdissement de sa flotte requiert un **investissement conséquent**, notamment pour les motorisations électrique et hydrogène, avec une performance parfois incertaine.

Face à cet enjeu, la politique de soutien au secteur de l'État n'offre pas de **visibilité au long-terme**. Un dispositif de suramortissement pour les véhicules lourds à motorisation alternative est actuellement en vigueur. Cependant, il n'est valable que jusqu'au 31 décembre 2024. Le bonus écologique, quant à lui, ne court que jusqu'en 2022. Ces échéances sont à mettre en regard avec les politiques fiscales des transports, et notamment l'augmentation de la TICPE pour les transporteurs routiers, programmée jusqu'en 2030.

Afin de garantir de la **visibilité** au secteur sur le soutien dont il peut bénéficier, l'amendement COM-83 du rapporteur, identique aux amendements COM-1931 du rapporteur pour avis de la commission des finances et COM-1347 rect des rapporteurs de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux prévoit donc de **prolonger les suramortissements prévus pour les motorisations alternatives jusqu'au 31 décembre 2030**, plutôt que 2024. L'extension du suramortissement bénéficiera aux poids lourds de plus de 3,5 tonnes ainsi qu'aux véhicules utilitaires dont le poids est compris entre 2,6 tonnes et 3,5 tonnes.

Cette mesure reprend les propositions n° 16 et 32 de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux.

La commission a adopté l'article 31 B ainsi rédigé.

Article 31

Formation à l'éco-conduite des conducteurs routiers professionnels

Cet article vise à intégrer l'écoconduite dans la formation professionnelle des transporteurs routiers.

La commission a adopté cet article, modifié par un amendement intégrant la conduite rationnelle à l'enseignement pratique de la formation continue obligatoire.

I. L'obligation de formation professionnelle applicable aux conducteurs routiers

Les conducteurs de transport routier sont soumis à une obligation de **formation professionnelle** (initiale et continue), dont le cadre est précisé par la directive 2009/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003¹. L'article 3 de cette directive prévoit en effet que l'activité de conduite est subordonnée à une obligation de qualification initiale et à une obligation de formation continue. Il est précisé à son article 7 que « *la formation continue consiste en une formation permettant aux [conducteurs] de mettre à jour les connaissances essentielles pour leur fonction, en mettant un accent spécifique sur la sécurité routière et la rationalisation de la consommation de carburant* ». L'article 8 de la directive précise en outre que les conducteurs doivent suivre une première formation continue dans les cinq ans suivant l'obtention de la qualification initiale. Cette obligation ne concerne que les conducteurs de véhicules lourds (plus de 3,5 t ou plus de neuf places).

En France, le code des transports prévoit, à son article L. 3314-1 que : « *la formation professionnelle initiale et continue des conducteurs permet à ceux-ci de maîtriser les règles de sécurité routière et de sécurité à l'arrêt, ainsi que la réglementation relative à la durée du travail et aux temps de conduite et de repos.*

D'après l'étude d'impact du projet de loi, le coût de la formation continue, réalisée tous les cinq ans, s'élève à environ 700 €, soit 140 € par an, financée par l'entreprise.

Cette même étude estime qu'un module d'écoconduite permettrait de baisser de 0,5 % à 2 % environ le volume de gaz à effet de serre émis par les poids lourds conduits sur le territoire national par des conducteurs formés en France, soit environ 0,1 à 0,5 MtCO₂eq.

¹ Directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs, modifiant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil ainsi que la directive 91/439/CEE du Conseil et abrogeant la directive 76/914/CEE du Conseil.

Juridiquement, l'écoconduite est définie par la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, qui précise que « *l'État encouragera la conduite respectueuse de l'environnement, dite écoconduite* ».

Par ailleurs, la mission d'information sénatoriale sur l'impact environnemental du transport de marchandises avait relevé l'intérêt que représente le développement de l'écoconduite, d'un point de vue économique et environnemental¹.

II. L'intégration de l'écoconduite dans la formation professionnelle

L'article 31 du projet de loi vise à **intégrer un enseignement à l'éco-conduite dans la formation professionnelle des conducteurs**. À cette fin, il est proposé de compléter l'article L. 3314-1 du code des transports, pour préciser que la formation professionnelle initiale et continue des conducteurs permet à ceux-ci « *de perfectionner leur capacité de conduire dans le respect de l'environnement* ».

III. À l'Assemblée nationale, un amendement qui redéfinit l'« écoconduite » dans la loi Grenelle sans modifier le dispositif

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du rapporteur qui remplace l'expression « *conduite respectueuse de l'environnement* » inscrite dans la loi Grenelle de 2009 par l'expression « *réduction de l'incidence de la conduite sur l'environnement* ». Cet amendement met en cohérence cette définition avec le contenu de la formation à l'écoconduite, qui précise que la formation professionnelle continue permet aux conducteurs « *de réduire l'incidence de leur conduite sur l'environnement* ».

IV. L'obligation de formation à l'écoconduite, un levier intéressant, un coût à maîtriser

Si comme l'a relevé la mission d'information sur le transport de marchandises précitée les impacts environnementaux de l'écoconduite sont multiples, son empreinte carbone est directement liée à la consommation de carburant du véhicule. À ce titre, la généralisation de l'écoconduite représente une piste intéressante afin d'inciter un conduite plus sobre et moins émettrice.

¹ « Transport de marchandises : se donner les moyens d'une transition nécessaire » : Rapport d'information de Mme Nicole BONNEFOY et M. Rémy POINTEREAU, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, n° 604 (2020-2021) - 19 mai 2021.

La rédaction actuelle de l'article 31 n'ajoute pas de charge conséquente aux transporteurs routiers. La commission a considéré que la récurrence de cette formation à l'écoconduite, à savoir tous les cinq ans, était raisonnable.

Par ailleurs, la commission a adopté deux amendements identiques COM-571 rect. et COM-1701 généralisant l'enseignement de la « **conduite rationnelle** » dans les formations pratiques de la formation continue obligatoire (FCO). Le module de conduite rationnelle, déjà adopté par plusieurs centres de formation, démontre que l'écoconduite fait ses preuves.

La commission a adopté l'article 31 ainsi modifié.

Article 31 bis (non modifié)

**Obligation de sensibilisation à l'écoconduite pour les entreprises
avec une flotte de plus de vingt véhicules,
notamment concernant les véhicules hybrides**

Cet article vise à obliger les entreprises avec une flotte de véhicules à sensibiliser à l'écoconduite.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. Pour les administrations et les entreprises, des obligations de verdissement, mais pas d'écoconduite

L'article L.224-7 du code de l'environnement fixe des objectifs de renouvellement du parc de véhicules automobiles détenu par l'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements, et les entreprises nationales gérant un parc de plus de 20 véhicules. Lors du renouvellement annuel de ce parc, l'État et ses établissements publics doivent intégrer des véhicules à faibles émissions dans la proportion minimale de 50 %. Pour les entreprises nationales, les collectivités territoriales et leurs groupements, cette obligation est une proportion de 20 % jusqu'au 30 juin 2021, puis de 30 %. Cet article prévoit également la conformité avec les objectifs européens dans la matière ; la directive 2019/1161¹ dite directive « véhicules propres » impose qu'à compter du 1^{er} janvier 2026, les véhicules à très faibles émissions représentent 37,4 % des véhicules acquis ou utilisés lors du renouvellement annuel pour l'ensemble des acteurs publics précédemment cités.

L'article L. 224-10 du code de l'environnement fixe des objectifs de proportion des véhicules propres dans les flottes des entreprises qui gèrent directement ou indirectement, au titre de leurs activités relevant du secteur concurrentiel, un parc de plus de 100 véhicules automobiles. La proportion de véhicules propre doit être 10 % de ce renouvellement à partir du 1^{er} janvier 2022 ; 20 % de ce renouvellement à partir du 1^{er} janvier 2024 ; 35 % de ce renouvellement à partir du 1^{er} janvier 2027 ; 50 % de ce renouvellement à partir du 1^{er} janvier 2030.

Les véhicules concernés par ces obligations sont les véhicules légers dont le poids total autorisé en charge est inférieur ou égal à 3,5 tonnes.

¹ la directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie

II. En complément de l'article 31, une sensibilisation à l'écoconduite pour certaines entreprises prévue par les députés

L'article 31 *bis* du projet de loi, inséré en séance publique, prévoit que les personnes assujetties aux obligations de verdissement de leur flotte prévues aux articles L. 224-7 et L. 224-10 (État, collectivités territoriales, établissements publics et entreprises nationales gérant un parc de plus de 20 véhicules d'une part et entreprises gérant un parc de plus de 100 véhicules d'autre part) mettent en œuvre **des actions de formation ou de sensibilisation des utilisateurs des véhicules** afin de leur permettre de réduire l'incidence de leur conduite sur l'environnement. Ces personnes doivent notamment s'assurer que les conditions pour une **utilisation optimale des véhicules hybrides rechargeables en mode électrique** sont réunies.

III. Une disposition de bon sens qui n'appelle pas de modifications

La commission a considéré opportun d'étendre une obligation d'écoconduite non seulement aux transporteurs routiers mais également aux entreprises disposant d'une flotte importante.

La commission a adopté l'article 31 *bis* sans modification.

Article 32

Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour mettre en place une contribution régionale sur le transport routier de marchandises

Cet article vise à solliciter une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour laisser aux régions la possibilité de mettre en place une contribution sur le transport routier de marchandises.

La commission a réécrit l'article 32, pour remplacer l'habilitation à légiférer et prévoir une contribution dans le cas où le secteur du transport routier de marchandises n'aurait pas réduit significativement ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2028.

I. La contribution fiscale du transport routier de marchandises, un débat ancien et encadré par le droit européen

La question de la mise en œuvre d'une contribution assise sur le trafic du transport de marchandises est un **enjeu récurrent dans le débat politique français**.

En premier lieu, la création d'une contribution des poids lourds à l'entretien du réseau routier national et de certaines sections des voies des collectivités territoriales faisait partie des 268 engagements pris lors du Grenelle de l'Environnement, en octobre 2007.

Cet engagement, initialement décrit comme une « éco redevance kilométrique », est ensuite **renommé « écotaxe » par l'article 11 de la loi dite « Grenelle 1 » du 3 août 2009**¹. Les recettes de cette écotaxe étaient explicitement affectées à l'entretien du réseau routier, étant attribuées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, à l'exception des recettes provenant du réseau appartenant aux collectivités territoriales, qui auraient bénéficié d'une rétrocession du produit correspondant de la taxe.

Cependant, la mise en œuvre de cette écotaxe provoqua le mouvement de contestation des « bonnets rouges », qui dénonçaient un dispositif qui affecterait économiquement de manière disproportionnée la Bretagne. Face à cette contestation, au cours de laquelle plusieurs portiques écotaxe furent endommagés, le Gouvernement reporta la mise en œuvre de cette mesure, pour **la suspendre ensuite définitivement en 2014**, et la compenser par une **augmentation de la TICPE applicable aux transporteurs routiers**. La Cour des comptes a chiffré le coût **pour l'État** de la résiliation du

¹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

contrat avec « Ecomouv' », le prestataire chargé de la mise en œuvre technique de l'écotaxe, à **environ 1 milliard d'euros**.

Par ailleurs, la mise en place d'une écotaxe régionalisée, qui concernerait uniquement l'**Alsace** afin de lutter contre d'importants effets de bord d'outre-Rhin, est en discussion depuis maintenant plus de quinze ans. Initialement prévue par un amendement du député alsacien Yves Bur, présumée satisfaite avec l'écotaxe votée dans la loi Grenelle, cette écotaxe a finalement été confirmée par l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (CEA), qui prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance. Cette ordonnance¹, enfin publiée le 26 mai 2021, prévoit d'autoriser la mise en place d'une taxe kilométrique sur le réseau alsacien, en laissant le choix de nombreuses modalités à la CEA.

L'encadrement européen de la mise en place de contributions sur le trafic du réseau routier

Les taxes et redevances portant sur le trafic de poids lourds sont régies par la directive « Eurovignette »². Cette directive, qui date de 1999 et qui fut révisée en 2006 et 2011, encadre plusieurs éléments fiscaux relatifs aux véhicules, à savoir les taxes sur les véhicules et les modalités des prélèvements pour usage des infrastructures routières.

Au sens de la directive « Eurovignette », toute écotaxe kilométrique est définie comme un « péage », par opposition aux « droits d'usage » qui désignent les vignettes dont la tarification est basée sur le temps d'utilisation de l'infrastructure. Les obligations de la directive ne portent que sur la tarification des véhicules de plus de 3,5 tonnes utilisés pour le transport de marchandises, et s'appliquent uniquement au réseau autoroutier et au réseau routier transeuropéen.

Le premier grand principe énoncé par cette directive est celui de la **non-discrimination** : l'article 7 § 3 précise que « *les péages et droits d'usage sont appliqués sans discrimination, directe ou indirecte, en raison de la nationalité du transporteur, de l'État membre ou du pays tiers d'établissement du transporteur ou d'immatriculation du véhicule, ou de l'origine ou de la destination du transport* ». Il est donc interdit de mettre en place une écotaxe qui ne ciblerait que les véhicules étrangers en transit en France.

La directive impose également que tout droit d'usage soit proportionné au temps d'utilisation de l'infrastructure, et encadre les différences de tarification entre les taux journaliers, hebdomadaires, mensuels et annuels.

¹ Ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace

² Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

Concernant le péage kilométrique, la philosophie de la directive a sensiblement évolué au fil de ses révisions successives : si sa première version n'autorisait pas les États membres à fixer les prix des péages en fonction des coûts externes des véhicules (pollution atmosphérique et sonore) – limitant ainsi le péage à **une redevance d'infrastructure** – la rédaction actuelle précise qu'un péage **peut comporter** dans sa tarification une redevance d'infrastructure et une **redevance pour coûts externes**. De plus, les États membres « *font varier la redevance d'infrastructure en fonction de la classe d'émissions Euro du véhicule* » – sauf si le péage comporte une redevance pour coûts externes. Le taux du péage peut également être modulé selon l'état de congestion du réseau. La méthode de calcul des coûts externes et d'infrastructure est précisée par la directive et ses annexes. Par ailleurs, si cette directive précise que « *les États membres déterminent l'usage qui est fait des recettes produites* », elle incite les États membres à destiner ces recettes au secteur des transports, en particulier pour les recettes des redevances pour coûts externes, qui devraient être utilisées « *pour rendre les transports plus durables* ».

Par ailleurs, une **nouvelle révision de la directive « Eurovignette » est en cours de discussion**, avec l'organisation de trilogues en mars 2021 suite à l'adoption de propositions par le Conseil européen et le Parlement européen. Le projet de réforme porterait sur une modulation accrue des coûts sur les émissions CO₂, une transition imposée pour tous les États membres vers un système de péage plutôt qu'un droit d'usage, et l'inclusion de véhicules légers dans le périmètre de cette directive.

La transcription de cette directive dans le droit français s'est faite dans le code de la voirie routière, notamment aux articles L. 119-5 à L. 119-8, qui entérinent le principe de non-discrimination et fixent les modalités de modulation des péages en fonction des coûts externes. L'article L. 119-6 précise notamment que « *les modulations des péages ont pour but de lutter contre les dommages causés à l'environnement, de résorber la congestion du trafic, de réduire les dommages causés aux infrastructures, de favoriser leur utilisation optimale et d'améliorer la sécurité routière* ».

Source : Rapport d'information n° 1937 (14^e législature) déposé par la mission d'information sur l'écotaxe poids lourds, Assemblée nationale (mai 2014)

II. Une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour ouvrir la porte à des éco-contributions régionales.

L'article 32 du projet de loi a pour objet d'habiliter le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance et dans un délai de **24 mois**, toute mesure relevant du domaine de la loi **permettant aux régions d'instituer des contributions spécifiques assises sur le transport routier de marchandises empruntant les voies du domaine public routier national mises à leur disposition dans le cadre d'une expérimentation**. L'objectif est de « *permettre une meilleure prise en compte des coûts liés à l'utilisation des infrastructures routières* ».

La demande d'habilitation précise que ces mesures peuvent ouvrir, **la faculté, aux départements concernés par un important report de trafic du**

fait de ces contributions, d'étendre des contributions spécifiques aux véhicules de transport routier de marchandises empruntant les voies de leur domaine public routier.

III. À l'Assemblée nationale, une prise en compte de l'ensemble des externalités négatives

Un amendement du rapporteur précise que l'écotaxe prévue vise non seulement à permettre une meilleure prise en compte des coûts liés à l'utilisation des infrastructures routières, mais également à **prendre en compte les externalités négatives** que le transport routier de marchandises génère.

IV. La nécessité de remplacer un dispositif juridiquement incohérent, techniquement imprécis et impliquant de nombreux effets pervers

La commission a noté que dans sa rédaction actuelle, l'habilitation sollicitée par le Gouvernement **soulève un certain nombre d'interrogations, tant sur son cadre juridique que sur les modalités du dispositif prévu.**

En premier lieu, **le transfert à titre expérimental de certaines voies du réseau national non concédé aux régions, sur lequel s'appuieraient les contributions spécifiques prévues par le présent article, n'est pas encore mis en œuvre.** En effet, ce transfert est prévu à l'article 7 du projet de loi dit « 3DS » déposé au Sénat le 12 mai 2021 et qui sera examiné au cours du mois de juillet prochain.

Par ailleurs, cette habilitation intervient dans un **contexte de crise sanitaire et économique.** Alors que le secteur du transport routier de marchandises a été durement éprouvé, et qu'il fait face à de nombreuses difficultés, il ne paraît pas opportun d'instituer une telle écotaxe régionale. En outre, le texte de loi comporte plusieurs dispositifs prévoyant une transformation profonde du parc de véhicules de transport de marchandises afin de réduire son impact environnemental. Le Sénat a notamment formulé plusieurs propositions permettant d'accélérer la transition énergétique et d'accompagner le secteur sur la durée. Il semble donc incohérent de mettre en place un nouveau dispositif fiscal, alors que la transformation des motorisations est engagée par le texte de loi par des moyens incitatifs forts.

Le **calendrier** prévu par l'article 32, à savoir un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi, paraît également **peu pertinent** au regard de la réforme en cours de la directive « Eurovignette », qui mobilise le Parlement européen et le Conseil européen et dans laquelle la France est activement engagée. L'ordonnance prévue pourrait ainsi être publiée alors même que des changements structurants du cadre communautaire sont susceptibles d'entrer en vigueur.

La rédaction actuelle de l'article 32 **comporte également de nombreuses zones d'ombre, et n'encadre pas un dispositif lourd de conséquences pour les équilibres économiques de notre pays.** En particulier, la question des **effets de bord** n'est traitée que partiellement par le dispositif proposé – qui ne prend pas en compte les départements limitrophes aux régions ayant choisi de mettre en place une écotaxe.

Partant de ce constat, la commission a donc souhaité proposer un **dispositif alternatif** à la rédaction actuelle de l'article 32, qui prenne en compte la situation particulière du transport routier de marchandises et l'ensemble des implications qu'aurait une écotaxe sur notre pays. Elle a donc adopté un amendement COM-1913 du rapporteur, qui prévoit de **conditionner l'opportunité de mettre en place une contribution sur le transport routier de marchandises à la non-réalisation d'une réduction significative des émissions de gaz à effet de serre par le secteur d'ici 2028.** Dans ce cas, il pourrait alors être envisagé d'instituer une « éco-contribution », dont les modalités pourraient être expérimentées pendant 2 ans, après concertation de l'ensemble des parties prenantes, et notamment de l'ensemble des régions, afin de garantir la prise en compte des potentiels « effets de bord ». Il est en effet essentiel que toutes les régions, et pas seulement les régions volontaires, soient associées et qu'aucune ne soit pénalisée par la mise en œuvre d'un dispositif équilibré.

La commission a adopté l'article 32 ainsi modifié.

Article 32 bis (nouveau)

**Augmentation du poids maximal autorisé
applicable au transport combiné de 44 à 46 tonnes**

Cet article, introduit par amendement en commission, vise à augmenter le poids maximal autorisé applicable au transport combiné de 44 à 46 tonnes.

L'article L. 312-1 du code de la route prévoit que, sauf exception prévue par voie réglementaire, **la norme maximale en termes de poids total autorisé en charge d'un véhicule articulé, d'un train double ou d'un ensemble composé d'un véhicule à moteur et d'une remorque est fixée à 44 tonnes pour cinq essieux.**

Le **transport combiné** se définit comme un mode de transport de marchandises multimodal qui **allie le mode routier avec le ferroviaire ou le mode routier avec le mode fluvial**. Ce mode de transport utilise une Unité de Transport Intermodal (UTI), qui peut être la caisse mobile, le conteneur ou la semi-remorque. La marchandise voyage d'abord par la route pour une courte distance (préacheminement) depuis le lieu de chargement jusqu'à une plateforme de transport combiné. Après la manutention, la marchandise est acheminée par la voie ferrée ou fluviale pour son parcours principal, jusqu'à une seconde plateforme de transport combiné. Après la manutention, la marchandise reprend la route sur une courte distance (post-acheminement) pour être livrée sur sa destination finale.

Le développement du transport combiné est l'un des **leviers privilégiés de décarbonation du secteur des transports terrestres**, en ce qu'il permet **une importante massification**. Néanmoins, les ensembles routiers affectés au transport combiné souffrent d'une **moindre capacité d'emport** que les autres ensembles routiers.

Afin de **renforcer l'attractivité du transport combiné** et de développer les modes ferroviaire et fluvial, la commission a adopté l'amendement COM-957 qui vise à **augmenter le poids maximum autorisé pour le transport combiné de 44 à 46 tonnes**.

La commission a adopté l'article 32 bis ainsi rédigé.

Article 33

Prise en compte des émissions liées au transport dans la déclaration annuelle de performance extra-financière

Cet article vise à prendre en compte les émissions liées au transport dans la déclaration annuelle de performance extra financière de certaines entreprises, et à prévoir la définition en œuvre de plans d'action visant à les réduire.

La commission a modifié cet article par un amendement étendant le périmètre de ces plans d'action aux biocarburants et à l'électromobilité.

I. Des obligations de déclaration extra-financière environnementale, encadrées par le droit communautaire

L'article L. 225-102-1 du code du commerce prévoit une obligation pour les entreprises dont le chiffre d'affaires et le nombre de salariés dépassent un certain seuil de **joindre à leur rapport de gestion une déclaration de performance extra-financière (DPEF)**. Cette déclaration comprend notamment des informations relatives aux conséquences sur le changement climatique de l'activité de la société et de l'usage des biens et services qu'elle produit, à ses engagements sociétaux en faveur du développement durable, de l'économie circulaire et de la lutte contre le gaspillage alimentaire. L'article R. 225-105 précise le contenu de cette DPEF et notamment les informations relatives aux impacts environnementaux. L'étude d'impact du projet de loi précise qu'**environ 3 800 entreprises sont actuellement soumises à cette obligation**.

Le rapportage des informations extra-financières est également encadré par le droit européen et notamment la directive du 22 octobre 2014¹ qui prévoit que « *certaines grandes entreprises devraient établir une déclaration non financière comprenant des informations relatives au moins aux questions d'environnement* » et « *qui [devraient] contenir une description des politiques, des résultats et des risques liés à ces questions et être incluses dans le rapport de gestion de l'entreprise concernée* ».

Les **chargeurs** ne font pas l'objet d'une définition juridique précise en droit français. L'étude d'impact tente toutefois de tracer les contours de la notion de « chargeur » qui désigne une entreprise commanditaire de prestations de transport de marchandises qui s'adresse directement à une société de transport (transporteur) ou *via* des sociétés spécialisées dans

¹ Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes.

l'organisation des prestations de transports (commissionnaires de transports).

II. Une obligation de déclaration renforcée et étendue aux activités de transports, afin de responsabiliser les chargeurs

L'article 33 du projet de loi précise que les informations relatives aux conséquences sur le changement climatique de la société qui sont inscrites dans la déclaration de performance extra-financière prévue à l'article L. 225-102-1 comprennent les **postes d'émissions directes et indirectes liées aux activités de transports amont et aval de l'activité** ainsi qu'un **plan d'action visant à les réduire**.

À son II, l'article 33 insère un nouvel article L. 229-25-1 dans la section 4 « Bilan des émissions de gaz à effet de serre et plan climat-air-énergie territoriale » du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement. Cet article prévoit l'élaboration et la publication, chaque année par le Gouvernement d'un **bilan national des plans d'action** mentionnés ci-dessus. Il est précisé que ce bilan **analyse l'efficacité globale attendue de ces plans au regard notamment des objectifs de la stratégie bas-carbone** mentionnée à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement. Si le Conseil d'État n'a pas estimé devoir écarter cette disposition, il déplore, dans son avis sur le projet de loi, la pratique consistant à introduire ce genre de mesure dans la loi.

Le III précise son entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2022.

III. À l'Assemblée nationale, des plans d'action renforcés

Lors de l'examen du présent article à l'Assemblée nationale, les dispositions relatives aux plans d'action furent étayées par les députés. Deux amendements identiques, dont un du rapporteur M. Zulesi, précisent ainsi que les plans d'action visent à réduire les émissions par le **recours aux modes ferroviaire et fluvial**. Par ailleurs, un amendement du rapporteur adopté en séance publique précise que le bilan des plans d'action concerne l'ensemble des activités de transport de l'entreprise, et non seulement le transport de marchandises.

IV. La commission a conservé l'article, en étendant le spectre des plans d'action

Le renforcement des obligations de déclaration des entreprises est une étape indispensable, permettant de les **responsabiliser**, ainsi que les consommateurs, sur leur empreinte environnementale et notamment issue du transport.

En cohérence avec ses autres ajouts au texte, la commission a souhaité que les plans d'action puissent évoquer les **leviers de décarbonation que sont le développement de la mobilité électrique ou le recours aux biocarburants**. La commission a donc adopté un amendement COM-1897 du rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, qui prévoit que ce plan d'action peut comporter des dispositions relatives **aux biocarburants et à l'électromobilité**.

La commission a adopté l'article 33 ainsi modifié.

Article 33 bis (nouveau)

**Définition d'un régime de sanction pour le manquement
à l'obligation d'information des émissions de gaz à effet de serre
d'une prestation de transport par le transporteur**

Cet article, introduit par deux amendements identiques, prévoit de mettre en place un régime de sanction pour les transporteurs qui n'informeront pas leurs donneurs d'ordre des émissions de GES engendrées par les prestations de transport, à compter de 2025.

Depuis la loi Grenelle, l'article L. 1434-3 du code des transports impose aux transporteurs de voyageurs ou de marchandises d'**informer les donneurs d'ordre des émissions de gaz à effet de serre générées par leur activité**. Cette information est un **outil de sensibilisation** et de responsabilisation des chargeurs, qui sont *in fine* les acteurs qui décident des modalités de transport effectuées, et pourrait être utilisée afin de les **inciter à recourir aux modes massifiés ou décarbonés**.

Cependant, dans le cas du transport de marchandises, l'obligation d'information n'est pas appliquée. Deux ans après son entrée en vigueur, **seulement 40 % des prestataires de transport de marchandises mettaient en œuvre cette obligation**. Le choix a également été fait par le Gouvernement de ne **pas appliquer de sanctions** en cas de refus du prestataire de communiquer ces informations.

Pourtant, cette information est fondamentale pour permettre aux chargeurs de mieux appréhender la dimension environnementale dans leur choix de prestation de transport. À ces fins, les amendements COM-81 du rapporteur et COM-1617 des rapporteurs de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, complètent l'article L. 1341-3 précité pour sanctionner le non-respect de cette obligation d'information **d'une amende administrative**, dont le montant ne peut excéder 3 000 €. Cette mesure reprend la proposition n° 28 de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux.

L'entrée en vigueur de ce régime de sanction est prévue au 1^{er} janvier 2025, afin de laisser le temps aux acteurs du transport d'intégrer cette obligation additionnelle dans leur mode de fonctionnement.

La commission a adopté l'article 33 bis ainsi rédigé.

CHAPITRE III

Mieux associer les habitants aux actions
des autorités organisatrices de la mobilité

Article 34

Composition et consultation du comité des partenaires des autorités organisatrices de la mobilité

Cet article vise à prévoir la participation de citoyens tirés au sort dans les comités des partenaires, et étendre les missions de ces comités.

La commission a modifié cet article, pour restreindre le recours au tirage au sort de citoyens et les prérogatives des comités de partenaires.

I. Les comités de partenaires, conseillers des autorités organisatrices de mobilité

La loi d'orientation des mobilités prévoit la création de **comités de partenaires** par les autorités organisatrices de la mobilité¹. Si leur composition et leurs modalités de fonctionnement sont définies par ces AOM **par voie réglementaire**, elles doivent associer *a minima* des **représentants des employeurs et des associations d'usagers ou d'habitants**. Ce comité des partenaires est consulté au moins une fois par an et avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité, de la politique tarifaire ainsi que sur la qualité des services et l'information des usagers mise en place. L'objectif est de garantir, à travers la mise en place de ce comité, **un dialogue permanent** entre **l'autorité organisatrice de la mobilité** (locale et régionale), **les usagers/habitants et les employeurs**, qui sont à la fois financeurs, à travers les recettes ou les impôts locaux (dont le versement mobilité) et bénéficiaires des services de mobilité mis en place

La création de ces comités de partenaires faisait auparavant l'objet de **dispositions réglementaires** (articles R. 1231-4 et R. 1231-7 du code des transports).

¹ Article L. 1231-5 du code des transports

II. Un renforcement conséquent des pouvoirs du comité des partenaires, et l'insertion de citoyens tirés au sort

Cet article tend à associer aux comités de partenaires un ensemble **d'habitants tirés au sort**, afin de favoriser la **légitimité du comité** et de mieux **impliquer les citoyens** dans la réflexion de mobilité du territoire. Il vise également à renforcer son pouvoir ; l'article 34 du projet de loi prévoit qu'il est consulté **avant tout projet de mobilité**, et **évalue au moins une fois par an la politique de mobilité** mise en place sur le territoire relevant de l'AOM.

Afin de ne pas nuire à la validité des conseils de partenaires actuellement constitués, une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 est prévue.

III. À l'Assemblée nationale, une rationalisation du rôle du comité des partenaires

L'Assemblée nationale a adopté un amendement restreignant le périmètre d'intervention de ce comité des partenaires, en limitant l'obligation de consultation des comités des partenaires aux **seuls projets de mobilité structurants**.

Par ailleurs, elle a adopté un amendement qui précise que le comité des partenaires est consulté lors de l'évaluation de la politique de mobilité, et ne l'évalue pas, car cette évaluation fait partie des compétences de l'AOM.¹

IV. Un tirage au sort problématique pour un comité des partenaires dont il faut redéfinir les missions

Les comités de partenaires, instaurés par la loi d'orientation des mobilités, visaient à renforcer le dialogue entre les autorités organisatrices de mobilité (AOM) et les différentes parties prenantes, en particulier les entreprises, concernant les politiques de mobilité.

Si la représentation des intérêts des habitants dans ces comités est souhaitable, le recours à un tirage au sort systématique interroge sur de nombreux aspects. En effet, les sujets de mobilités se caractérisent par une certaine technicité, qui peut limiter la pertinence de citoyens n'ayant pas d'intérêt ou d'expérience. Par ailleurs, les modalités du tirage au sort interrogent et peuvent être un point de complexité et de délai significatif. Enfin, il est dans les faits courant que des associations d'habitants fassent déjà partie de ce comité des partenaires, limitant la pertinence de la présence de citoyens additionnels.

¹ Articles L. 1231-1 et L. 1231-3 du code des transports.

Plus généralement, il semble peu opportun de prévoir une augmentation aussi conséquente des compétences du comité des partenaires, qui doit jouer un rôle essentiellement consultatif.

La commission a donc adopté un amendement COM-95 du rapporteur qui vise à **rendre facultative la participation d'habitants tirés au sort dans les comités des partenaires**, et à **rendre facultative la participation du comité des partenaires aux travaux d'élaboration et d'évaluation des politiques de mobilité**.

La commission a adopté l'article 34 ainsi modifié.

CHAPITRE IV

Limiter les émissions du transport aérien
et favoriser l'intermodalité entre le train et l'avion

Section 1

Dispositions de programmation

Article 35

Objectif de fixation d'un prix du carbone européen pour le transport aérien à l'horizon 2025

Cet article de programmation vise à fixer un objectif de prix du carbone approprié acquitté par le transport aérien à partir de 2025. Il prévoit la remise, par le Gouvernement, d'un rapport au Parlement dans un délai d'un an sur la mise en place du prix du carbone du transport aérien. Dans le cas où un dispositif européen ne pourrait être mis en place, ce rapport étudie l'opportunité d'augmenter le tarif de la taxe de solidarité sur les billets d'avion à partir du moment où le trafic aérien de, vers et à l'intérieur du territoire français atteindrait, en nombre de passagers, le trafic de l'année 2019.

La commission a adopté cinq amendements pour renforcer la précision du texte et encourager la décarbonation du transport aérien ainsi que la préservation des lignes d'aménagement du territoire.

I. Le transport aérien soumis à un ensemble de prélèvements obligatoires spécifiques qui s'ajoutent à des mécanismes de compensation des émissions de CO₂

➤ Deux instruments, détaillés ci-après dans le commentaire de l'article 38, donnent un « **signal prix** » sur les émissions du transport aérien : le système d'échange de quotas d'émissions européen (SEQE-UE ou EU-ETS) et le CORSIA, mécanisme mondial de compensation, au niveau international.

- Le marché européen du carbone SEQE-UE organise le plafonnement et l'échange de quotas d'émissions. L'aviation y est entrée dès 2012 : en pratique, **seuls les vols intra-européens y sont soumis depuis 2013**. Pour des raisons historiques, les compagnies aériennes bénéficient de **quotas gratuits**, qui couvraient en 2018 approximativement la moitié des émissions de l'aviation et dont la quantité doit diminuer dans les années à venir.

- Le mécanisme CORSIA (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*) s'applique à partir de 2021 aux seuls vols internationaux et ne se recoupe donc pas avec la mesure de compensation des vols intérieurs prévue par l'article 35 du projet de loi. En raison de la pandémie et de ses effets sur le trafic aérien, les premières obligations réelles de compensation pourraient n'apparaître qu'en 2023 ou ultérieurement, selon la reprise du trafic.

➤ En complément, si le kérosène utilisé par l'aviation commerciale est exonéré, l'État a progressivement mis en place un certain nombre de taxes spécifiques pour faire contribuer le transport aérien au financement de ses missions.

- La « **taxe de l'aviation civile** » (TAC), entrée en vigueur 1^{er} janvier 1999 finance, *via* le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », la régulation du secteur. La « **taxe d'aéroport** », instituée le 1^{er} juillet 1999, et perçue au profit des personnes publiques ou privées qui exploitent des aérodromes, finance les missions de sûreté et de sécurité ainsi que les mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Son tarif, fixé par arrêté, peut varier entre 2,6 et 14 euros par passager s'agissant du transport de voyageurs, auquel s'ajoute une majoration de 0,9 euro fixée par un arrêté du 25 mars 2019. Pour le fret et le courrier, le tarif de la taxe est égal à 1 euro par tonne de fret ou de courrier.

- Ces taxes ont ensuite été complétées, au niveau national, par la **taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA)**, qui alimente depuis 2005 l'aide à l'insonorisation sur les grands aéroports français et la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) ou « **taxe Chirac** », entrée en vigueur en 2006 pour soutenir l'aide internationale au développement, sans lien direct avec l'activité du secteur. La TSBA est assise sur les passagers embarqués et due par les entreprises de transport aérien public. Elle n'est pas perçue sur les passagers en correspondance.

Dans le dispositif issu de la loi de finances pour 2020, les tarifs de la TSBA ont été fixés afin de permettre d'abonder le fonds de solidarité pour le développement (FSD) à hauteur de 210 millions d'euros et, par la majoration du tarif, le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à hauteur de 230 millions d'euros. La loi de finances pour 2020 a combiné deux critères de tarification : le critère de la destination finale du passager (Union européenne/autres États) et celui de la catégorie du billet (classes « supérieures »/classe « économique »).

**Les tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA)
ou « taxe Chirac »**

Le tarif de la TSBA et sa majoration sont encadrés par le VI de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, qui fixe une fourchette de tarifs entre le tarif normal et le tarif majoré par la loi de finances pour 2020, un arrêté devant ensuite fixer le tarif exact. Cette majoration, dénommée « éco-contribution », s'élève au minimum à 1,50 euro par billet sur un vol intérieur ou intra-Union européenne en classe économique et au maximum à 18 euros pour un vol hors Union européenne en première classe ou en classe affaires.

Ainsi, un arrêté du 29 décembre 2020 fixe le tarif de la taxe au tarif maximal prévu par l'article 302 *bis* K du code général des impôts :

- 2,63 euros, le tarif de base sans majoration étant fixé à 1,13 euro, pour chaque passager sur les vols à destination de la France, de l'Union européenne, de la Suisse ou d'un autre État membre de l'Espace économique européen ou 20,27 euros, le tarif de base étant fixé à 11,27 euros, lorsque le passager voyage en première classe ou en classe affaires ;

- 7,51 euros, le tarif de base étant fixé à 4,51 euros, pour chaque passager sur les vols à destination d'un autre État, ou 63,07 euros, le tarif de base étant fixé à 45,07 euros, pour les vols en première classe ou en classe affaires.

Néanmoins, la taxe n'est pas perçue lorsque le passager est en correspondance ainsi qu'au départ des collectivités d'outre-mer, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

De plus, la majoration prévue par la loi de finances pour 2020 ne s'applique pas à certains vols commerciaux, en particulier ceux effectués entre la Corse et la France continentale, ceux effectués entre les départements ou les collectivités d'outre-mer et l'hexagone ainsi qu'entre ces mêmes départements ou collectivités d'outre-mer et enfin aux vols soumis à une obligation du service public au sens du règlement européen du 24 septembre 2008.

II. Un projet de loi prévoyant une démarche européenne préalable visant à mettre à la charge du transport aérien un prix du carbone « suffisant » et, en cas d'échec, une solution nationale qui pourrait prendre la forme d'une augmentation de la taxe de solidarité

Cet article 35 prévoit qu'à partir de 2025, l'État se donne pour objectif que le transport aérien « s'acquitte d'un prix du carbone "suffisant", au moins équivalent au prix moyen constaté sur le marché du carbone pertinent ».

Il s'agit de privilégier « la mise en place d'un dispositif européen » sous forme, par exemple, d'une **augmentation, harmonisée au sein de l'Union européenne, de la fiscalité sur le kérosène** ou encore d'une suppression des quotas gratuits dont bénéficient les compagnies aériennes dans le cadre du SEQE.

Ce choix de l'échelon européen vise selon le **Gouvernement à éviter la concurrence fiscale entre États, pour attirer certains flux de trafic vers certains territoires touristiques.**

L'article 35 prévoit également que le Gouvernement présente au Parlement, dans un délai d'un an après la promulgation de la loi, un rapport sur la mise en place de ce prix du carbone pour les opérateurs du transport aérien. L'institution de ce prix est subordonnée à des conditions tenant « à la compétitivité du secteur aérien et au respect des principes et objectifs motivant la politique de continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et le territoire métropolitain ».

L'article 35 du projet de loi prévoit enfin qu'en cas d'insuffisance de l'action européenne, des mesures nationales devront être étudiées dans le cadre de ce rapport. Une augmentation du tarif de la « taxe Chirac » devrait alors être examinée et pourrait être mise en place lorsque le trafic aérien vers et à l'intérieur du territoire français atteindrait, en nombre de passagers, celui de **l'année 2019**.

L'article 35 du projet de loi reprend la proposition de la Convention citoyenne pour le climat visant à promouvoir l'idée d'une éco-contribution européenne pour le transport aérien.

III. Des demandes supplémentaires d'information et de rapports sur l'accompagnement de la décarbonation du secteur aérien introduites à l'Assemblée nationale

Les députés ont proposé d'enrichir le contenu du rapport demandé au Gouvernement sur la mise en place d'un prix du carbone :

- en évaluant les conséquences de la tarification de la tonne de carbone sur les emplois dans l'industrie aéronautique et le transport aérien ainsi que sur la capacité de ce secteur à investir dans la transition écologique ;

- sur le désenclavement des territoires.

L'Assemblée nationale a également approuvé une seconde demande de rapport tendant à informer la représentation nationale de la politique de l'État en matière d'accompagnement et de soutien au secteur du transport aérien dans sa politique de décarbonation et d'utilisation des bio-carburants.

IV. Freiner les émissions en décarbonant le transport aérien sans ré-enclaver nos territoires

➤ Juridiquement, l'article 35 est **une disposition « programmatique »**. Comme le rappelle le juge constitutionnel¹, « à la différence des lois ordinaires, les lois de programmation n'ont pas de portée normative. Dans la mesure où elles se bornent à fixer des objectifs à atteindre, sans lier ni le Gouvernement ni le législateur, elles ne présentent pas le même risque de mise en cause d'une exigence constitutionnelle. »

Comme en témoignent les auditions, cet article envoie néanmoins **un signal fort** aux acteurs du transport aérien français ou à ceux qui empruntent nos infrastructures aéroportuaires.

➤ Il convient également de rappeler que le **secteur aérien**, par nature **beaucoup plus international que les autres** modes de transport, est soumis à un ensemble de directives européennes et au système d'échange de quotas d'émission au sein de l'Union européenne (*Emissions Trading System* [EU ETS] ou SQE).

L'article 35, dans sa logique de construction, prend en considération cette caractéristique transfrontière :

- les mesures internationales ou européennes de limitation des émissions sont préférables pour **éviter les distorsions de concurrence** entre États et limiter le transfert des émissions du transport aérien – « la **fuite du carbone** » – **vers d'autres pays** qui ne seraient pas soumis aux mêmes restrictions ;

- si les dispositifs européens ou internationaux s'avèrent insuffisants, et si les conditions sont réunies, des mesures nationales devront être prises. L'étude d'impact souligne opportunément le **risque d'effet négatif sur les secteurs aérien et touristique, l'attractivité économique de la France et de ses territoires. Les hubs aéroportuaires français seraient également pénalisés.**

➤ **Concrètement**, pour que le transport aérien s'acquitte d'un prix du carbone suffisant, l'État pourrait engager des actions au niveau européen, garant d'une concurrence équitable, en faveur d'une augmentation harmonisée de la **fiscalité sur le kérosène** et/ou la **suppression des quotas gratuits** dont bénéficient aujourd'hui les compagnies aériennes à hauteur de 50 % de leurs besoins.

Un an après la promulgation de la loi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport relatif aux modalités de poursuite de cet objectif. En cas d'insuffisance de l'action au niveau européen, des modalités nationales, prenant en compte différentes contraintes, devront être étudiées, et notamment celles de la mise en place progressive, et selon une trajectoire à

¹ Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019 – Loi d'orientation des mobilités.

déterminer, d'une majoration de la TSBA à compter du retour du trafic à son niveau de 2019.

➤ **La commission a adopté cinq amendements à cet article 35.**

- Elle a **renforcé la précision du texte** en écartant la notion de prix « suffisant », qui est particulièrement ambiguë, et en choisissant la référence à un « prix du carbone au moins équivalent au prix moyen constaté sur le marché du carbone pertinent » (amendement COM-65 du rapporteur). Pour rappel, le prix de la tonne de carbone a varié au cours de ces derniers mois entre 10 euros pendant le confinement et 50 euros quand les perspectives de relance sont devenues plus favorables.

- Elle a adopté l'amendement COM-1027 qui vise à garantir la **coexistence, au sein de l'article 35, entre la taxation des émissions de CO₂ et la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) dite « Chirac »**. Tel paraît bien être le cas dans la rédaction de l'article 35. En effet, le paragraphe I ne mentionne pas la taxe Chirac et traite exclusivement du prix du carbone. Le paragraphe II, qui porte sur la rédaction d'un rapport, envisage d'explorer la piste de l'augmentation du tarif de la taxe de solidarité en cas d'échec pour trouver une solution européenne au prix du carbone. Si cette démarche réussit, aucune conséquence n'est mentionnée sur la taxe de solidarité. Rappelons que seul le législateur peut supprimer ou modifier la taxe Chirac.

Cependant, cet amendement permet de nourrir le débat : non seulement le paiement d'un juste prix du carbone a vocation, dans cet article, à s'ajouter à la taxe de solidarité mais on peut également imaginer, si les démarches européennes échouent, d'incorporer dans la taxe de solidarité, une nouvelle composante carbone.

- Afin d'**avancer au 1^{er} janvier 2022 la date de remise du rapport sur le prix du carbone** dans le transport aérien, la commission a adopté l'amendement COM-1485.

- À l'initiative du rapporteur, **elle a rappelé l'indispensable maintien des lignes d'aménagement du territoire** mentionnées à l'article L. 6412-4 du code des transports (amendement COM-1928).

- Enfin, la commission a ajouté une rubrique consacrée à « la mise en œuvre de nouveaux programmes de développement visant la **diminution de l'impact climatique total par passager par kilomètre** » au rapport demandé par l'article 35 au Gouvernement sur la décarbonation du secteur aérien (COM-1486).

La commission a adopté l'article 35 ainsi modifié.

Section 2

Autres dispositions

Article 36 A

Demande de rapport au Gouvernement sur la tarification des billets d'avion

Cet article prévoit la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement relatif aux moyens de lutter contre la vente à perte de billets d'avion, en étudiant les possibilités d'une évolution de la réglementation européenne qui permettrait d'instaurer un prix minimal de vente des billets.

La commission a adopté un amendement qui prévoit, pour encourager les négociations européennes sur ce thème, la fixation par le Gouvernement de prix planchers pour les billets d'avion.

I. Une liberté tarifaire conduisant certaines compagnies aériennes à proposer des billets d'avion à prix « cassé »

Pour les compagnies aériennes, le coût du carburant – 30 à 40 % de leurs charges – reste une composante fondamentale de leur rentabilité et du prix du billet d'avion.

Le prix d'un billet d'avion tient également compte d'une part incompressible de prélèvements obligatoires, de taxes et redevances aéroportuaires dus par les compagnies aériennes qui les répercutent plus ou moins dans le prix du billet acquitté par le passager. Les tarifs proposés aux passagers dépendent aussi de l'application de méthodes destinées à maximiser le remplissage des avions qui conduisent à l'application de tarifs très variés pour un même vol.

Le prix des billets d'avion obéit globalement au principe de liberté tarifaire conformément à l'article 22 du règlement (CE) 1008/2008 pour les vols intracommunautaires. Cette liberté tarifaire conduit certaines compagnies aériennes à proposer des tarifs très bas qui ne couvrent pas entièrement le coût des vols. Si des progrès importants ont été réalisés sous l'impulsion de l'Union européenne, qui a imposé des mesures pour lutter contre le « dumping social », le problème de billets très peu chers, qui ne reflètent pas les externalités négatives engendrées par le trafic aérien, demeure.

L'exigence de transparence tarifaire du prix des billets d'avion pour le consommateur dans le droit européen

Le règlement européen (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 a établi des règles communes pour l'exploitation de services aériens pour les sites des compagnies aériennes.

Ce règlement, qui est d'application directe, dispose, à l'article 23, que le prix du billet doit inclure le tarif et l'ensemble des taxes, des redevances, des suppléments et des droits applicables inévitables et prévisibles à la date de publication des tarifs. En outre, ces différentes composantes du prix doivent être détaillées.

Extrait de l'article 23 du Règlement européen (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008.

« Les tarifs des passagers et les tarifs de fret offerts au public mentionnent les conditions applicables lorsqu'ils sont proposés ou publiés sous quelque forme que ce soit, y compris sur internet, pour les services aériens au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre auquel le traité s'applique. Le prix définitif à payer est précisé à tout moment et inclut le tarif des passagers ou le tarif de fret applicable ainsi que l'ensemble des taxes, des redevances, des suppléments et des droits applicables inévitables et prévisibles à la date de publication. Outre l'indication du prix définitif, les éléments suivants au moins sont précisés : (a) tarif des passagers ou tarif de fret ; (b) taxes ; (c) redevances aéroportuaires ; et (d) autres redevances, suppléments ou droits, tels que ceux liés à la sûreté ou au carburant. (...) »

Cet article a été introduit pour lutter contre une ancienne pratique des prestataires de services aériens, qui consistait à publier les tarifs hors taxes, redevances ou suppléments carburant. Cette pratique allait à l'encontre de la loyauté des offres commerciales et de la transparence des prix. Dans un milieu aussi concurrentiel que le transport aérien, attirer les consommateurs à l'aide de prix artificiellement bas pouvait être un atout compétitif.

À la suite de l'affaire « eBookers.com » rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en 2012, ces règles ont été étendues aux centrales de réservation et aux agences de voyages en ligne.

L'arrêt « Air Berlin » de la CJUE, rendu en 2015, a précisé la portée des dispositions de l'article 23. L'arrêt fait explicitement référence au considérant 16 du règlement n° 1008/2008 précité :

« 16. Les clients devraient pouvoir comparer effectivement le prix des services aériens pratiqué par différentes compagnies aériennes. Par conséquent, le prix définitif à payer par le client pour des services aériens au départ de la Communauté devrait toujours être indiqué toutes taxes, redevances et charges comprises (...) ».

Cette première pierre posée en faveur de la transparence des pratiques commerciales en matière de vente de billets d'avion a été complétée par le législateur national.

L'article 6 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation a précisé le droit européen, codifié à l'article L. 224-66 du code de la consommation. Il consolide la possibilité pour les clients des compagnies aériennes et des agences de voyages **d'obtenir le remboursement des taxes d'aéroport et redevances passagers dont ils se sont acquittés au moment de l'achat de leur titre de transport s'ils n'effectuent pas leur vol.**

En juin 2020, l'Autriche a évoqué la possibilité de fixer un prix plancher des billets d'avion vendus sur son territoire. Cette proposition fait actuellement l'objet de discussion entre la Commission européenne et l'Autriche mais risque néanmoins de se heurter au principe de la liberté tarifaire.

II. Une demande de rapport sur les démarches de la France tendant à faire évoluer la réglementation pour instaurer un prix minimal de vente des billets d'avion introduite à l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté en commission spéciale un amendement qui sollicite du Gouvernement, un **rapport** qui devrait être remis à la suite de la présidence du Conseil de l'Union européenne par la France au premier semestre de l'année 2022. Ce document doit faire état de l'action de la France pour rechercher les évolutions de la réglementation européenne envisageables **pour instaurer un prix minimal de vente des billets.**

III. Une proposition volontariste de fixation par le Gouvernement de prix planchers pour les billets d'avion destinée à encourager la recherche d'une solution au niveau de l'Union européenne

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté l'amendement COM-61 qui prévoit la fixation par le Gouvernement de prix planchers pour les billets d'avion.

L'article 36 A du texte adopté par la commission vise à compléter l'article L. 6412-5 du code des transports par deux alinéas :

- le premier prévoit que les exploitants du transport aérien de passagers au départ ou à l'intérieur du territoire national ne peuvent proposer que des tarifs de passagers supérieurs à des seuils tarifaires fixés par arrêté du ministre en charge de l'aviation civile ;

- le second renvoie à un décret les modalités de détermination de ces seuils tarifaires, en tenant compte des objectifs de la politique nationale de cohésion territoriale mentionnée à l'article L. 1803-1 du même code. En effet, la fixation de ces prix minimaux ne saurait porter atteinte aux impératifs de connectivité entre l'hexagone et les outre-mer et se fera donc sans préjudice du respect des objectifs de la politique nationale de cohésion territoriale.

Si la fixation de prix minimaux de vente semble contraire à l'article 22 du règlement n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008, on peut cependant faire observer que l'Autriche a d'ores et déjà fixé des prix minimaux de vente pour les vols au départ de son territoire et a engagé des échanges avec la Commission européenne afin d'articuler son dispositif avec les prescriptions du droit européen. Le présent amendement repousse l'entrée en vigueur de ce dispositif au 1^{er} janvier 2023 afin de laisser le temps au Gouvernement d'encourager des négociations européennes sur ce point dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne en 2022.

En pratique, la détermination d'un prix minimum pour les billets d'avion est un exercice délicat : par exemple, l'Autriche a fixé un plancher de 40 euros pour un aller simple tandis que l'Union nationale des compagnies aériennes françaises (UNCAF) a suggéré un montant dix fois supérieur pour un aller-retour à l'intérieur de l'hexagone (350 euros) ou de l'Europe (450 euros). Tendanciellement, la décarbonation va très probablement s'accompagner d'un renchérissement des tarifs acquittés par les voyageurs. Enfin, les équilibres économiques à préserver sont différents selon les pays : alors que certains pourraient privilégier la défense des intérêts de leur compagnie nationale, d'autres devront également prendre en considération le fait que les compagnies à bas coût représentent une proportion très importante – qui peut avoisiner les deux tiers – dans les carnets de commande des constructeurs d'avions.

La commission a adopté l'article 36 A ainsi modifié.

Article 36

**Interdiction des vols réguliers intérieurs en cas d'alternative en train
d'une durée de moins de deux heures trente**

L'article 36 prévoit d'interdire les liaisons aériennes régulières à l'intérieur du territoire français, lorsqu'une alternative ferroviaire sans correspondance de moins de 2 heures 30 minutes fait l'objet de plusieurs liaisons quotidiennes, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État. Ce décret permettrait de déroger à cette interdiction lorsque les services aériens assurent majoritairement le transport de passagers en correspondance ou peuvent être regardés comme assurant un transport aérien majoritairement décarboné.

La commission a adopté deux amendements identiques de précision sur la prise en compte des passagers en correspondance.

**I. Un droit européen fondé sur le principe de liberté d'exploitation
des liaisons aériennes prévoyant une exception en cas de grave difficulté
environnementale**

➤ Selon les indications du ministère en charge de l'Écologie, entre 2000 et 2019, le nombre de passagers équivalents-kilomètres-transportés a augmenté des deux tiers tandis que la croissance des émissions de CO₂ du transport aérien en France a été limitée à 24,6 %, soit une diminution de 25 % des émissions de CO₂ unitaire (en kg de CO₂ par passager_équivalent-kilomètre-transporté).

La mesure des émissions de CO₂ du transport aérien

- en incluant les outre-mer dans les calculs

En 2019, les émissions de CO₂ pour le transport aérien en France se sont élevées à 23,4 Mt (millions de tonnes), dont 18,5 Mt (80 %) pour le transport aérien international et 4,8 Mt (20 %) pour le transport intérieur y compris outre-mer.

Avec 5,3 Mt en 2018, le trafic aérien intérieur - y compris l'Outre-Mer et le non-commercial - a représenté 4 % des émissions de CO₂ du secteur des transports (131,8 Mt par an) et 1,6 % des émissions totales de la France (338,3 Mt) selon l'inventaire national des émissions (chiffres CITEPA¹).

Après réintégration du transport international, aérien et maritime, dans les calculs, le secteur aérien a été à l'origine de 6,4 % des émissions de CO₂ de la France en 2018 (chiffres CITEPA).

- en se limitant à l'intérieur de l'Hexagone, seul concerné par le présent projet de loi

Selon l'INSEE, en 2017, à l'intérieur de l'Hexagone, l'avion ne représentait que 1,6 % de la distance parcourue tous modes de transport confondus.

Les émissions du transport aérien à l'intérieur de l'Hexagone se sont élevées en 2019 à 2,1 Mt : elles sont en nette diminution depuis 2000 (-27 %) et stables depuis 2010.

Comme l'ont souligné les représentants du secteur aérien entendus par le rapporteur, le renouvellement de la flotte s'accompagne d'une plus grande efficacité énergétique.

Cependant, l'avion reste l'un des modes de transport le plus émetteur de CO₂. Selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), un kilomètre parcouru en avion est 45 fois plus émetteur de GES qu'un kilomètre parcouru par un train à grande vitesse, mais ces chiffres ne tiennent pas compte des externalités, directes et indirectes, liées aux infrastructures, avec, en particulier la constitution et l'entretien du réseau ferré. Nos compagnies aériennes font observer que la consommation moyenne de carburant par passager avoisine aujourd'hui 3,2 litres pour 100 km (équivalent à 79 g CO₂/passager/km) et les études comparatives les plus récentes soulignent l'importance du taux de remplissage des véhicules de transport aériens ou routiers.

➤ **Juridiquement**, il convient ici de rappeler que le principe fondamental du droit de l'Union européenne est la **liberté d'exploitation des liaisons aériennes sur le territoire d'un État membre**. Toute compagnie aérienne détentrice d'une licence d'exploitation délivrée par l'un des États membres de l'UE peut prétendre à exploiter des services aériens

¹ Le Centre technique de référence en matière de pollution atmosphérique et de changement climatique (CITEPA) est une association de référence sur la mesure des émissions atmosphériques qui travaille en liaison avec les administrations françaises, la Commission européenne, les Nations Unies ainsi que de multiples organismes internationaux.

intracommunautaires, y compris sur des liaisons domestiques de chaque État membre (art.15 du règlement (CE) 1008/2008 du 24 septembre 2008).

L'article 20 du règlement prévoit une seule exception à ce principe. Une interdiction d'exploiter des services aériens peut être décidée par un État membre s'il estime nécessaire de faire face à « *des problèmes graves en matière d'environnement* ». Cette **interdiction doit être proportionnée et ne peut créer de distorsion de concurrence.**

Un État membre qui envisage une telle interdiction doit en informer, trois mois avant les autres États membres et la Commission européenne. Cette information s'accompagne de documents justifiant une telle mesure. L'interdiction prend effet passé le délai de trois mois à moins qu'après la réception de ces documents, la Commission estime que les informations fournies pour justifier des mesures ne sont pas suffisantes et qu'elle demande un examen approfondi, ou bien à moins qu'un autre État membre fasse savoir qu'il s'oppose à la mesure.

Article 20 du règlement (CE) 1008/2008

« 1. Lorsqu'il existe des **problèmes graves en matière d'environnement**, l'État membre responsable peut limiter ou refuser l'exercice des droits de trafic, notamment lorsque d'autres modes de transport fournissent un service satisfaisant. **Ces mesures sont non discriminatoires**, elles ne provoquent pas de distorsion de la concurrence entre les transporteurs aériens, elles ne sont pas plus restrictives que nécessaire pour résoudre les problèmes et elles ont une durée de validité limitée, ne dépassant pas **trois ans**, à l'issue de laquelle elles sont réexaminées.

« 2. Lorsqu'un État membre estime que les mesures visées au paragraphe 1 sont nécessaires, il en informe, au moins trois mois avant leur entrée en vigueur, les autres États membres et la Commission en fournissant une justification adéquate pour ces mesures. Celles-ci peuvent être appliquées, à moins que, dans un délai d'un mois à partir de la réception de l'information, un État membre concerné ne les conteste ou que la Commission, conformément au paragraphe 3, ne décide de leur consacrer un examen plus approfondi.

« 3. À la demande d'un autre État membre ou de sa propre initiative, la Commission peut, conformément à la procédure visée à l'article 25, paragraphe 2, suspendre l'application de ces mesures si elles ne satisfont pas aux exigences du paragraphe 1 ou si elles sont en toute autre façon contraires au droit communautaire. »

Le droit interne s'insère dans ce cadre communautaire, puisque l'article L. 6412-3 du code des transports mentionne le règlement (CE) 1008/2008.

➤ La **définition des passagers en correspondance** est un déterminant essentiel de l'application du dispositif prévu par l'article 36. La définition en vigueur en matière fiscale, et bien connue des compagnies aériennes, figure à l'article 302 bis K du code général des impôts, et :

« Est considéré comme tel celui qui remplit les trois conditions suivantes :

a) L'arrivée a eu lieu par voie aérienne sur l'aéroport considéré ou sur l'un des aéroports appartenant au même système aéroportuaire desservant la même ville ou agglomération ;

b) Le délai entre les heures programmées respectives de l'arrivée et du départ n'excède pas **vingt-quatre heures** ;

c) **L'aéroport de destination finale est distinct de celui de provenance initiale** et ne fait pas partie du même système aéroportuaire tel que mentionné au a. »

➤ **Ce projet d'interdiction intervient** dans un contexte économique, **particulier** puisque la pandémie s'est accompagnée, en 2020, de la **chute la plus brutale de l'histoire du trafic aérien**. Au niveau mondial, la baisse du nombre de passagers par rapport à l'année 2019 a avoisiné 66 % avec des pertes d'exploitation de 118 milliards de dollars pour le secteur aérien.

En France, la seule compagnie Air France a déclaré une perte nette de 7,7 milliards d'euros pour l'année 2020. L'État a décidé, en avril 2020, de soutenir Air France à hauteur de 7 milliards d'euros sous forme de prêts garantis. En contrepartie, la compagnie s'est engagée à réduire de 50 % les émissions de CO₂ générées par ses vols domestiques d'ici 2030. Pour ce faire, Air France a fait part de sa volonté de fermer trois liaisons aériennes : les lignes reliant Orly à Bordeaux, Orly à Lyon et Orly à Nantes.

II. Un projet de loi posant le principe de l'interdiction des vols réguliers en cas d'alternative en train d'une durée de moins de deux heures trente

➤ Sur le fondement de l'article 20 du règlement européen n° 1008/2008, l'article 36 du projet de loi propose d'insérer un paragraphe II à l'article L. 6412-3 du code des transports : celui-ci pose le **principe de l'interdiction des liaisons aériennes** à l'intérieur du territoire français dont le trajet peut être assuré en moins de **2 heures 30**, sans correspondance, par le réseau ferré national avec plusieurs liaisons quotidiennes.

➤ Un décret en Conseil d'État devrait préciser les caractéristiques des liaisons ferroviaires substituables à l'avion ainsi que **deux dérogations autorisant les liaisons aériennes** qui :

- acheminent **une majorité de passagers en correspondance** vers d'autres vols pour la France, y compris les outre-mer, ou pour l'étranger ;

- assurent un transport « **majoritairement décarboné** ».

Enfin, une évaluation de cette mesure est prévue tous les ans, ce qui satisfait l'exigence posée par l'article 20 du règlement européen n° 1008/2008 qui limite l'interdiction d'exercice des droits de trafic à trois ans ; au-delà, la mesure doit être réexaminée.

Cet article devrait entrer en vigueur le dernier dimanche de mars suivant l'année au cours de laquelle la loi sera promulguée. Ce délai se justifie par la nécessité de notifier aux autres États membres de l'UE et à la Commission européenne la décision prise par la France.

➤ Comme l'a souligné l'avis du Conseil d'État sur ce projet de loi, aucun État membre n'a encore fait usage de l'article 20 du règlement européen pour interdire l'exploitation de services aériens, ce qui soulève nécessairement plusieurs incertitudes sur le sort réservé à cette démarche.

Par ailleurs, selon les indications du Gouvernement, fixer, comme critère d'interdiction, l'existence d'une alternative en train de 4 heures, aurait eu un impact sur trente liaisons aériennes tandis qu'une durée de 3 heures aurait potentiellement concerné onze liaisons - Paris-Agen, Lyon-Mulhouse et Lille-Strasbourg - se seraient ajoutées aux huit liaisons concernées par le projet de loi.

III. Une rédaction du texte précisée à l'Assemblée nationale, et complétée d'une demande de rapport sur la possibilité d'étendre au fret aérien l'interdiction prévue pour les passagers

Les députés ont adopté plusieurs modifications à cet article :

- ils ont estimé que l'expression « majoritairement » décarbonée était imprécise et décidé la suppression de ce qualificatif, en précisant que le décret en Conseil d'État pris pour l'application de l'article 36 devra définir le niveau d'émissions de CO₂ par passager transporté au kilomètre à atteindre pour que le transport soit considéré comme décarboné ;

- ils ont également ajouté une demande de rapport au Gouvernement sur la possibilité d'étendre au fret aérien l'interdiction de l'exploitation des liaisons s'il existe une alternative en train en moins de deux heures trente. Ce rapport ne se concentrerait que sur le fret aérien actuellement opéré au départ ou à l'arrivée de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle.

IV. Vers une solution d'équilibre et une interdiction raisonnable : préserver la possibilité d'effectuer un aller-retour dans la même journée ainsi que les chances de désenclavement des territoires et de décarbonation du transport aérien

➤ En pratique, **huit lignes intérieures**, exploitées par la seule compagnie Air France avant la crise sanitaire, font partie du périmètre d'interdiction prévu par l'article 36 : **trois desservant Orly (Bordeaux, Lyon et Nantes), quatre desservant CDG (Bordeaux, Lyon, Nantes et Rennes), ainsi que la liaison Lyon - Marseille.**

Alors qu'un grand nombre de compagnies, principalement à bas-coûts, développent leur réseau domestique en France, l'interdiction prévue à l'article 36 a vocation à les empêcher d'ouvrir des lignes en concurrence avec le train. **Une desserte aérienne serait ainsi impossible, au départ de la région parisienne, vers 60 % des 40 villes les plus peuplées de l'hexagone.**

Anticipant l'impact du présent projet de loi et dans le cadre des contreparties environnementales auxquelles Air France s'est engagée pour bénéficier de l'aide de l'État en 2020, la compagnie a déjà décidé d'arrêter ses **trois lignes au départ d'Orly**, qui représentaient un trafic cumulé annuel de **825 552 passagers en 2019**. L'adoption de l'article 36 aurait concrètement pour effet de **prévenir la reprise de ces lignes** par d'autres compagnies aériennes car, selon les indications de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), il est peu probable qu'un autre acteur puisse justifier de forts taux de correspondances en desservant Orly.

Sur les autres trajets desservant **CDG**, le décret prévu par cet article 36 précisera les dérogations possibles. **Il est vraisemblable que certaines lignes aériennes pourront continuer leur activité** en évitant à nos concitoyens de se rendre sur d'autres plateformes de correspondance, principalement étrangères ; parallèlement il conviendra d'encourager les efforts conjoints de la SNCF, des compagnies aériennes et des plateformes (ou hubs) de Paris et Lyon en matière de connexions intermodales fer-air dans ces deux aéroports.

En revanche, si le trafic en correspondance venait à diminuer sur une de ces lignes, cette interdiction s'appliquerait de plein droit.

Il devrait revenir aux compagnies aériennes souhaitant exploiter des lignes en dérogation à l'interdiction générale, de justifier d'un trafic passé ou de prévisions de trafic majoritairement dédiées aux passagers en correspondance.

L'option visant à appliquer la mesure aux passagers (et non aux vols) a été également analysée. Toutefois, la rentabilité – et donc l'existence même d'une liaison – pourrait être remise en cause si le taux de remplissage n'était pas suffisant : interdire la vente de billets « point à point » (ou ne permettre que celle de billets en correspondance) lorsqu'il existe une alternative en moins de 2 h 30 constituerait une mesure très contraignante qui ne permettrait pas de donner une visibilité suffisante aux compagnies aériennes dans l'organisation de leurs plans de vol et risquerait de déstabiliser le modèle économique de certaines liaisons aériennes.

La commission a adopté à cet article les amendements de précision identiques COM-62 du rapporteur et COM-1738 qui portent sur la dérogation à l'interdiction des vols dont le trajet peut être effectué en train en moins de 2 h 30. Il pourra ainsi être dérogé à cette interdiction lorsque les services aériens assurent à **plus de 50 %** (ce chiffre se substituant au mot

« majoritairement ») le transport de passagers en correspondance. Cet amendement retranscrit en pratique la volonté exprimée par le ministre lors de son audition par la commission.

L'article 36, ainsi clarifié, ne concernerait qu'une seule ligne encore ouverte en France : le Orly-Bordeaux.

La commission a adopté l'article 36 ainsi modifié.

Article 37

Interdiction de déclaration d'utilité publique et d'expropriation pour la construction ou l'extension d'aérodrome

L'article 37 vise à limiter le développement des capacités aéroportuaires : de tels projets ne peuvent être déclarés d'utilité publique en vue d'une expropriation s'ils ont pour effet d'entraîner une augmentation nette, après compensation, des émissions de gaz à effet de serre générées par l'activité aéroportuaire par rapport à l'année 2019. Échappent à cet encadrement l'aérodrome de Nantes-Atlantique jusqu'au 31 décembre 2036, l'aérodrome de Bâle-Mulhouse, les aérodromes situés outre-mer et les hélistations. Il en va de même des projets rendus nécessaires pour des raisons de sécurité, de défense nationale ou de mise aux normes réglementaire.

La commission a adopté un amendement tendant à garantir la possibilité pour les aérodromes d'accompagner les perspectives de décarbonation du transport aérien.

I. Des constructions ou des extensions aéroportuaires nécessitant souvent d'exproprier des terrains privés pour les incorporer au domaine public aéronautique

Les **terrains** situés dans le périmètre des aérodromes constituent le **domaine public aéronautique** défini par l'article L. 211-16 du code de la propriété des personnes publiques. Les personnes publiques, État ou collectivités, qui possèdent ces aérodromes peuvent en confier l'**exploitation** à un tiers dans le cadre d'une régie ou d'une concession, mais le **foncier** affecté aux activités et services aéroportuaires, conserve son statut domanial. La loi permet aux propriétaires d'aérodromes de faire usage du **droit d'expropriation** pour cause d'utilité publique **en cas de besoin d'espace supplémentaire** sur des terrains appartenant à des personnes privées.

Les aérodromes de la région parisienne sont dans une situation particulière puisque les biens constituant les aérodromes de Roissy - Charles de Gaulle, d'Orly et du Bourget ont été déclassés pour sortir du domaine public. Ce foncier appartient depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports à la société ADP – ancien établissement public devenu société anonyme en application de cette loi. Cette situation n'a toutefois pas de conséquence sur l'application du droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique en cas d'extension de ces aéroports. Cependant, sont toujours considérés comme publics les biens nécessaires à l'exercice par l'État ou ses établissements publics de leurs missions de service public concourant à l'activité aéroportuaire. **L'État conserve donc dans son**

domaine public un certain nombre d'éléments de ces aéroports, pistes et tours de contrôle en particulier.

L'aéroport de Bâle-Mulhouse, qui est un établissement public binational franco-suisse, obéit également à un régime particulier défini par une convention bilatérale signée le 4 juillet 1949.

Concrètement, si un aérodrome souhaite étendre son emprise foncière sur des terrains privés, il doit recourir à une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Cette opération nécessite un premier temps le prononcé d'une déclaration d'utilité publique (DUP) par le préfet après enquête publique. Par la suite, on applique le droit commun de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Aujourd'hui, une dizaine d'aérodromes, principalement parmi les plus fréquentés de France, ont des projets d'agrandissement et d'aménagement, dont certains ont été retardés en raison de l'épidémie de la covid-19 et de ses conséquences sur le trafic aérien. L'État a par ailleurs demandé à ADP de mettre un terme au projet de construction d'un nouveau terminal à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle.

II. Un projet de loi visant à interdire, sauf exception, les recours à l'expropriation destinés à augmenter les capacités aéroportuaires

➤ L'article 37 du projet de loi prévoit, dans son **paragraphe I**, d'insérer un nouvel article L. 122-2-1 dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique visant à **interdire** « **les projets de travaux et d'ouvrages** visant à créer ou à augmenter les **capacités d'accueil** des aéronefs, des passagers ou du fret » dans l'enceinte des aérodromes, dès lors que ces projets :

- nécessitent une **procédure d'expropriation** pour cause d'utilité publique, c'est-à-dire si l'extension prévue nécessite l'acquisition de terrains privés ;

- et ont pour effet d'entraîner **une augmentation nette, après compensation des émissions** de gaz à effet de serre générées par l'activité aéroportuaire par rapport à l'année 2019.

En pratique, cette seconde condition posée par le paragraphe I de l'article L. 122-2-1 nécessite d'évaluer le supplément net d'émissions qui pourrait être généré, par exemple, à la suite de l'aménagement de nouveaux terminaux permettant d'accueillir plus d'aéronefs.

Il convient de noter que **cette disposition n'empêche pas les projets d'extension qui ne nécessitent pas d'expropriation foncière**, et donc pas de DUP.

➤ Le **paragraphe II** de l'article L. 122-2-1 prévoit **plusieurs exceptions** à cette interdiction en faveur de :

- **l'aérodrome de Nantes-Atlantique, jusqu'au 31 décembre 2036** ; en effet, des travaux d'agrandissement nécessitant une expropriation foncière y ont débuté après l'abandon de la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et le Gouvernement ne souhaite pas remettre en cause ces opérations d'aménagement ;

- et **l'aéroport de Bâle-Mulhouse** ; celui-ci est soumis à l'article 2 de la **convention franco-suisse** du 4 juillet 1949 portant construction et exploitation de l'aérodrome de Bâle-Mulhouse ; le Gouvernement français s'est engagé à y acquérir les terrains nécessaires au développement de l'aérodrome et à les mettre à disposition de l'établissement public. Cet engagement international de la France s'oppose donc à ce que l'interdiction d'extension d'aérodromes s'applique à l'aérodrome de Bâle-Mulhouse dont le trafic de passagers est à 80 % suisse.

Les **hélistations** sont également exclues de l'interdiction, car ces espaces aéroportuaires sont souvent aménagés pour des raisons de sécurité, pour permettre des opérations de sauvetage ou pour faciliter l'accès à des zones enclavées. Le projet de loi prévoit de ne pas s'opposer à leur aménagement.

Les aérodromes situés dans les départements et régions d'outre-mer relevant de l'article 72-3 de la Constitution bénéficient également d'une dérogation, de même que ceux situés dans l'hexagone si les travaux sont rendus nécessaires « par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de mises aux normes réglementaires ».

➤ Le **paragraphe III** prévu pour l'article L. 122-2-1 indique qu'un décret en Conseil d'État devra ainsi préciser :

- les travaux et ouvrages susceptibles d'entraîner une augmentation des capacités d'accueil des aérodromes ;

- et les modalités d'appréciation de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre après compensation en tenant compte de l'évolution prévisionnelle du trafic aérien par rapport à la date prévue d'achèvement de l'opération et des émissions des aéronefs ainsi que de leur compensation.

L'évaluation du supplément potentiel d'émissions de GES à raison des travaux d'aménagement ou d'agrandissement, qui devra être faite pour établir le dossier de demande d'expropriation pour cause d'utilité publique, devrait ainsi tenir compte de l'évolution estimée du trafic et du nombre de passagers, mais aussi de l'amélioration à moyen terme de la consommation énergétique des aéronefs dont découlent directement leurs émissions.

L'article L. 122-2-1 entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2022, ce qui devrait permettre aux aéroports concernés d'ajuster leurs projets d'extension.

L'article 37 du projet de loi reprend la proposition de la Convention citoyenne pour le climat visant à interdire la construction de nouveaux aéroports et l'extension d'aéroports existants.

III. À l'Assemblée nationale, l'ajout du motif sanitaire à la liste des dérogations

En commission spéciale, les députés ont complété la liste des dérogations au principe d'interdiction prévu à l'article 37 en ajoutant le **motif sanitaire** : celui-ci, comme en témoigne la période de pandémie, pourrait justifier des travaux d'extension des aérodromes au même titre que les motifs liés à la sécurité, à la défense nationale ou à des mises aux normes réglementaires.

IV. Permettre aux aérodromes d'accompagner les perspectives de décarbonation du transport aérien

Pays pionnier de l'aviation civile, la France compte 550 aérodromes (y compris aérodromes militaires, hélistations, hydrobases...) et 460 dans l'hexagone¹ dont 120 accueillent des passagers.

Le présent article, tout en donnant un signal de limitation de l'augmentation des capacités aéroportuaires, comporte un certain nombre de garanties permettant de tenir compte des réalités et de ne pas freiner les efforts en cours de décarbonation des aéronefs ainsi que des opérations au sol.

La commission a adopté **un amendement** qui permet d'insister sur ce point.

Le III de l'article 37 renvoie au pouvoir réglementaire la responsabilité de déterminer la méthode d'appréciation du respect de la condition relative à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre prévue au I du même article. Il précise notamment que cette appréciation devra tenir compte des émissions des aéronefs et de leur compensation.

L'amendement COM-63 du rapporteur adopté par la commission vise à préciser que cette appréciation devra tenir compte de l'évolution des émissions des aéronefs, compte tenu notamment de l'amélioration de leur efficacité énergétique, de l'incorporation de biocarburants et du recours à de nouveaux vecteurs énergétiques, à l'instar de l'hydrogène vert. Il semble indispensable que les décisions relatives aux travaux et ouvrages dans les aérodromes tiennent compte des perspectives de décarbonation du transport aérien, par le progrès technologique et le recours à des moyens décarbonés

¹ Rapport sur le maillage aéroportuaire français – Conseil supérieur de l'aviation civile, Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), et Direction générale de l'aviation civile (DGAC) – Janvier 2017.

de propulsion. Il supprime par ailleurs la référence aux compensations carbone, déjà évoquée à l'alinéa 2.

La commission a adopté l'article 37 ainsi modifié.

Article 38

Mécanisme de compensation des émissions de gaz à effet de serre du secteur aérien à l'intérieur du territoire national

L'article 38 vise à créer un mécanisme de compensation des émissions aériennes de CO₂ à l'intérieur du territoire national en privilégiant la séquestration dans des puits de carbone situés sur le territoire d'un État membre de l'Union. Ce régime serait progressivement mis en place entre le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2024. Des amendes administratives de 100 euros par tonne de CO₂ sont prévues si l'exploitant ne s'acquitte pas de ses obligations de compensation.

La commission a adopté quatre amendements pour garantir l'efficacité des compensations carbone, localiser la majorité des projets sur les territoires de l'Union européenne et prévenir les cas de double compensation.

I. Un secteur aérien aujourd'hui soumis à des dispositifs de compensation carbone au niveau européen et international

➤ En **droit national**, il n'existe pas d'obligation spécifique de compensation des émissions de l'aviation civile commerciale autre que celle issue de la transposition des directives européennes.

Ainsi, la directive du 13 octobre 2003 a été transposée par l'ordonnance du 15 avril 2004 modifiée par l'ordonnance du 21 octobre 2010, qui soumet au système de quotas les exploitants d'aéronefs. Le Système Européen d'échange de Quotas d'Émissions de gaz à effet de serre (SEQE) est donc codifié dans le code de l'environnement : son article L. 229-5 précise que les dispositions relatives aux quotas d'émission de gaz à effet de serre s'appliquent « aux exploitants d'aéronef dont la France est l'État membre responsable au titre des émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère au cours de tout vol à l'arrivée ou au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, à l'exception des vols dont la liste est fixée par décret ».

➤ **Au niveau de l'Union européenne, l'aviation a été intégrée en 2012 au système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SEQE).**

Il s'agit d'un instrument directeur de la politique de l'Union européenne en matière d'atténuation des changements climatiques. Créé en 2005, le SEQE s'inscrit dans la logique d'échange de droits d'émission mise en place par le protocole de Kyoto de 1998. Son objectif affiché est de

réduire les émissions dans des conditions économiquement efficaces et performantes.

Initialement applicable aux principales activités industrielles, le champ d'application du SEQE s'est progressivement élargi. **Le secteur de l'aviation y a été intégré en 2012** par la directive du 19 novembre 2008 avec, au départ, un périmètre large comprenant l'ensemble des vols décollant ou atterrissant en Europe, puis uniquement pour les vols intra-européens depuis 2013. En effet, les protestations des États tiers ont conduit à suspendre jusqu'au 31 décembre 2023 – décision dite « *stop the clock* » – l'application de ce mécanisme pour les vols au départ et à destination d'aérodromes situés dans des pays tiers afin de renforcer la dynamique de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour mettre en place un mécanisme de marché mondial en vue de réduire les émissions de GES dans le secteur de l'aviation. Ainsi, **la directive de 2003 ne s'applique qu'aux seuls vols intra-Union européenne** et aux vols entre l'Union européenne et certaines zones et territoires de l'Espace économique européen. Ce texte prévoit également des **exonérations** pour certains vols intra-Union européenne soumis à des obligations de service : il en va ainsi des liaisons au sein des **régions ultrapériphériques** et des vols entre l'Union européenne et les territoires d'outre-mer afin de préserver la continuité territoriale.

Le SEQE repose sur **l'échange de droits d'émission de GES dont le volume est plafonné**. Le plafond d'émission est fixé afin de limiter le niveau total de certains GES émis par des installations consommatrices d'énergie et par les exploitants d'aéronefs. Les États se voient attribuer une quote-part qui représente leur objectif à respecter en termes d'émission. Ils redistribuent ensuite ce plafond entre les opérateurs soumis à la directive sur leur territoire national. Les quotas d'émission peuvent alors être échangés entre les opérateurs déficitaires ou excédentaires, dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Alors qu'initialement, tous les quotas ont été attribués gratuitement, **les quotas sont devenus progressivement payants** à partir de 2013-2020, avec mise aux enchères conformément à la directive européenne du 23 avril 2009. Les exploitants d'aéronefs ont continué à recevoir gratuitement une partie de leurs quotas d'émission durant la troisième phase (2013-2020) du système d'échange conformément au règlement 2017/2392/UE précité. En 2019, 30,2 millions de quotas, soit 44 % d'entre eux, ont été alloués gratuitement à l'aviation.

➤ **Au niveau international**, le protocole de Kyoto reconnaît la possibilité de compenser les émissions de GES par des activités de séquestration de carbone. Cela permet aux États de dépasser la quantité d'émissions de GES qui leur est attribuée si leur excédent d'émissions est compensé par l'acquisition d'unités carbone correspondant à des réductions d'émissions réalisées dans d'autres États parties au protocole.

Les deux mécanismes institués par le protocole, la mise en œuvre conjointe (MOC) et le mécanisme pour un développement propre (MDP), génèrent ainsi des **crédits internationaux utilisés par les États pour compenser leurs émissions**. Les activités éligibles sont variées, mais doivent conduire à des avantages réels, mesurables et durables en termes d'atténuation des changements climatiques et contribuer aux objectifs de développement durable.

L'articulation entre le SEQE et le protocole de Kyoto a été aménagée : la directive du 27 octobre 2004 a rendu compatible le système européen avec les mécanismes du protocole de Kyoto (MOC et MDP). Les exploitants peuvent utiliser ces deux mécanismes dans le cadre du SEQE pour s'acquitter de leurs obligations en phase 3 (2013-2020). Les unités d'émissions générées par les mécanismes doivent alors être échangées contre des quotas.

L'article 6 de l'accord de Paris a créé un mécanisme centralisé intitulé « Mécanisme pour le développement durable » (MDD) pour contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ce nouveau dispositif qui doit être mis en œuvre au cours des prochaines années, vise à remplacer les mécanismes existants comme le MDP et la MOC et à certifier les réductions d'émissions.

➤ Le **programme CORSIA** (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) est **le système de compensation carbone pour les vols internationaux créé en 2016 par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)**, afin d'engager le transport aérien, à partir de 2021, vers une croissance « neutre » en carbone en maintenant ses émissions de GES à leur niveau de 2020. Le dispositif CORSIA est un programme mondial unique de compensation de carbone destiné à éviter un ensemble disparate éventuel de mesures de marché nationales et régionales qui feraient double emploi, et **faire en sorte que les émissions de CO₂ de l'aviation internationale ne soient prises en compte qu'une seule fois**.

Sont visés par les exigences de compensation tous les vols internationaux effectués sur des routes reliant des États qui sont tous deux inclus dans le CORSIA. Sont exclus du dispositif les vols militaires, gouvernementaux ou sanitaires ainsi que ceux effectués par de petits opérateurs dont les émissions annuelles sont inférieures à 10 000 tonnes de CO₂, ou par de petits aéronefs dont la masse maximale au décollage est inférieure à 5,7 tonnes.

Le mécanisme de marché vise à compenser la part des émissions de CO₂ excédant leur niveau moyen observé en 2019 pour les vols internationaux. En raison de la diminution des émissions de CO₂ du transport aérien international en 2020, seule l'année 2019 a été retenue comme année de référence.

La phase pilote du dispositif s'applique entre 2021 et 2023 aux États volontaires pour participer au régime de compensation. La première phase entrera en vigueur entre 2024 et 2026 pour les États ayant participé à la phase pilote ainsi que pour tous les autres États volontaires. **Le dispositif deviendra obligatoire dans une deuxième phase à partir de 2027 jusqu'en 2035.**

En pratique, les compagnies aériennes doivent acheter des unités d'émissions produites par des mécanismes de compensation carbone admis au titre de CORSIA : il s'agit, en particulier, des montages établis dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et de l'accord de Paris. Dans une décision du 13 mars 2020, le Conseil de l'OACI a approuvé les unités d'émissions admissibles au CORSIA et a instauré un ensemble d'unités d'émissions conformes aux exigences de compensation pour la phase pilote.

II. Un article 38 prévoyant la création d'une obligation de compensation des émissions du transport aérien sur le périmètre des vols domestiques métropolitains

Cet article 38 qui vise à instituer une obligation à la charge d'opérateurs privés intervenant dans un marché libéralisé relève du domaine de la loi.

Il prévoit de créer, au sein du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement, une **section 7 intitulée « Compensation des émissions de gaz à effet de serre des vols effectués à l'intérieur du territoire national » composée de cinq articles.**

➤ L'article L. 229-55 institue un mécanisme de compensation des émissions de gaz à effet de serre des vols à l'intérieur du territoire national. Sont concernés les **exploitants d'aéronefs dont les émissions sont soumises aux obligations du système européen d'échange de quotas d'émission.** En conséquence, les vols entre l'hexagone et les outre-mer bénéficient d'une dérogation.

➤ Un nouvel article L. 229-56 du code de l'environnement impose aux exploitants d'aéronefs de compenser, à l'issue de chaque année civile, les émissions de GES des vols à l'intérieur du territoire national déclarées, vérifiées et validées dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. **Le régime de compensation sera progressivement mis en place** avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022, les exploitants devant alors compenser 50 % de leurs émissions. À compter du 1^{er} janvier 2023, la compensation devra s'élever à 70 % des émissions puis à 100 % à compter du 1^{er} janvier 2024.

➤ L'article 38 prévoit également de créer un nouvel article L. 229-57 dans le code de l'environnement qui dispose que « pour s'acquitter de leur

obligation, les exploitants d'aéronefs utilisent des crédits carbone issus de programmes de compensation à haute valeur environnementale ». Il précise également que les crédits carbone ne pourront être utilisés à la fois au sein du mécanisme institué pour les vols nationaux et d'un autre dispositif de compensation obligatoire. Il prévoit également que les projets d'absorption du carbone situés sur le territoire français et sur celui des autres États membres de l'Union européenne doivent être privilégiés. Selon le Gouvernement, pourraient, par exemple, être éligibles :

- les projets de compensation labellisés par le ministère de la transition écologique au titre du label « Bas Carbone » ;
- les projets de compensation éligibles au titre du dispositif CORSIA ;
- et les labels de compensation nationaux d'autres États européens équivalents au label bas-carbone français.

Les conditions d'éligibilité aux programmes et d'utilisation des crédits carbone, les éléments d'information devant être fournis par les exploitants et leurs délais de transmission, ainsi que les modalités de vérification par l'autorité administrative du respect des obligations de compensation seraient précisés par décret en Conseil d'État.

➤ Un nouvel article L. 229-58 du code de l'environnement serait consacré au dispositif de **sanctions administratives** dans le cas où l'exploitant n'aurait pas justifié le respect de ses obligations de compensation avec une mise en demeure par l'autorité administrative d'y satisfaire en cas de retard. Une fois le délai de mise en demeure écoulé, l'autorité administrative notifierait à l'exploitant qu'il a rempli son obligation de compensation ou prononcerait une **amende** relative aux émissions non compensées **d'un montant de 100 euros par tonne de GES**. Le paiement de l'amende ne dispenserait pas l'exploitant de l'obligation de compenser ses émissions, au plus tard l'année suivante. La sanction, si elle est définitive, pourrait être rendue publique par l'autorité administrative.

➤ Enfin, l'article 38 du projet de loi prévoit, dans un nouvel article L. 229-59 du code de l'environnement, que les exploitants d'aéronefs qui ne sont pas soumis au mécanisme de compensation institué par le projet de loi, mais opérant des vols à l'intérieur du territoire national pourront volontairement s'y conformer.

III. À l'Assemblée nationale, l'ajout d'une demande de rapport annuel sur le bilan des programmes de compensation

Outre une série d'amendements rédactionnels, les députés ont introduit une demande adressée au Gouvernement de publication d'un bilan annuel du résultat des programmes de compensation auxquels font appel les

compagnies aériennes pour compenser les émissions de gaz à effet de serre générées par les vols domestiques.

IV. Favoriser les puits de carbone agricoles ou forestiers européens et veiller à l'efficacité ainsi qu'à l'articulation des différents mécanismes de compensation carbone

➤ Cet article traduit dans la loi la proposition de la Convention citoyenne pour le climat visant à garantir que toutes les émissions qui ne peuvent être éliminées soient intégralement compensées par des puits de carbone, proposition pour laquelle la Convention n'avait prévu qu'une transcription d'ordre réglementaire.

Techniquement, le mécanisme de compensation prévu pour les vols sur le territoire national se présente comme un complément au dispositif européen SEQE et au mécanisme international CORSIA. Le SEQE s'appliquant aux vols intérieurs français, les émissions d'un même vol seront concernées tant par le système européen que par l'obligation nationale de compensation.

Les compagnies aériennes entendues au cours des auditions se sont demandé dans quelle mesure elles risquent de devoir compenser deux fois les émissions, au titre de l'article 38 du projet de loi et des mécanismes supranationaux. Au cours des auditions, le Gouvernement a apporté les précisions suivantes :

- le dispositif **CORSIA** s'applique sur les émissions des **vols internationaux** pour la part des émissions qui vont au-delà de la base de référence fixée en 2019 ; ce périmètre d'application ne recoupe pas celui du mécanisme défini au présent article qui porte sur les émissions des **vols intérieurs**, c'est-à-dire dont le départ et l'arrivée sont effectués sur des aéroports situés en France, à l'exclusion des vols effectués entre la métropole et l'Outre-mer. Pour ces derniers, une participation volontaire au dispositif est proposée à l'avant-dernier alinéa de l'article 38 ;

- en revanche, les périmètres d'application du dispositif défini à l'article 38 et du système européen d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE ou EU-ETS) se recoupent ; en effet, ce dernier s'applique à tous les **vols intra-européens, c'est-à-dire aux vols domestiques et aux vols internationaux intra-européens**. Toutefois, les finalités des deux mécanismes sont différentes puisque le SEQE-UE, contrairement au mécanisme de compensation prévu par l'article 38, est un dispositif pollueur/payeur de plafonnement et d'échange des droits d'émission dans lequel les compagnies achètent et restituent des quotas leur donnant le droit d'émettre des gaz à effet de serre. Ces quotas n'ont pas tant pour but de compenser les émissions de gaz à effet de serre que d'instaurer un signal prix incitant les acteurs concernés à réduire leurs émissions.

Il convient également de signaler que la France a sollicité la vigilance de la Commission pour que la réforme en cours du dispositif européen, qui prévoit une baisse substantielle des quotas gratuits attribués aux compagnies aériennes, en laisse subsister une part pour les vols d'alimentation des hubs européens dans un contexte de forte concurrence aux bornes de l'UE, au titre des émissions concernées à la fois par CORSIA et par ETS : cela permettrait d'éviter la superposition des mécanismes de compensation CORSIA et SEQUE.

La commission appelle donc l'attention sur la nécessité d'un réglage fin pour articuler les différents mécanismes de compensation afin de préserver une concurrence loyale entre les acteurs du transport aérien.

➤ Elle a dans ces conditions adopté **trois modifications** à cet article :

- à l'initiative du rapporteur (amendement COM-64), la commission a proposé une **définition de la compensation carbone en élevant au niveau législatif les quatre critères nécessaires à l'effectivité des programmes de compensation** : leur mesurabilité, leur vérifiabilité, leur additionnalité et leur permanence. Ces critères se substituent ainsi à la notion de « compensation carbone à haute valeur environnementale », initialement inscrite à l'article 38 ;

- afin de **faciliter l'articulation des différents mécanismes de compensation carbone et prévenir la « double compensation »** pour les exploitants d'aéronefs, elle a également adopté l'amendement COM-1583. Il propose de ne soumettre à la compensation obligatoire créée que les émissions de GES compensées au titre du système ETS à travers des quotas attribués gratuitement. Ainsi, toutes les émissions de GES déjà compensées au titre du système ETS au travers de quotas payants ne seraient pas compensées une seconde fois. En conséquence, la mesure de compensation obligatoire au niveau national instaurée au présent article disparaîtrait avec la disparition des quotas attribués gratuitement.

Sur ce point, il convient de signaler que la trajectoire initialement prévue par le mécanisme européen consiste en une disparition progressive des quotas carbone gratuits alors qu'ils couvraient en période pré-covid approximativement la moitié des émissions de l'aviation. Cependant, la France a sollicité la vigilance de la Commission européenne pour que dans la réforme de l'ETS en cours, une part de quotas gratuits subsiste, afin, d'une part, de ne pas défavoriser les hubs européens dans un contexte de forte concurrence aux bornes de l'Union européenne (Istanbul,...) et, d'autre part, au titre des émissions concernées à la fois par CORSIA et par ETS pour éviter la superposition des mécanismes CORSIA et ETS.

- Enfin, la commission a adopté deux amendements identiques COM-560 et COM-1663 tendant à **fixer un seuil minimal de 50 % de projets de compensation carbone situés sur le territoire français ou de l'Union européenne**, tandis que l'article 38 prévoit simplement de les « privilégier ».

Ce seuil majoritaire interviendrait à compter du 1^{er} janvier 2023, et privilégierait les projets d'absorption du carbone favorisant le renouvellement forestier, l'agroforesterie, l'agrosylvopastoralisme, mais aussi les prairies et toute autre forme d'agriculture régénérative.

La commission a adopté l'article 38 ainsi modifié.