

PROJET DE LOI

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

Première lecture



La **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, réunie le mercredi 12 mai 2021 sous la présidence de Jean-François LONGEOT, président, a examiné le rapport de Cyril PELLEVAT sur le projet de loi n° 535 portant **diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances**.

Ce texte a pour ambition de **préparer la présidence de la France du Conseil de l'Union européenne**, qui débutera le 1^{er} janvier 2022. Durant les six mois de cette présidence, la France sera au **premier plan de la scène européenne** et jouira d'une visibilité renforcée. Cette échéance impose un impératif : celui de mettre le droit national en conformité avec la réglementation européenne, afin de permettre à notre pays d'endosser ses responsabilités vis-à-vis des autres États membres avec **exemplarité**.

Cette présidence intervient à un moment **singulier**, marqué non seulement par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne dans le cadre du *Brexit*, mais aussi par la crise sanitaire et climatique. C'est donc un contexte sensible qui irrigue le projet de loi soumis par le Gouvernement.

Le texte se compose de **cinq chapitres** portant sur le transport aérien, les transports terrestre et maritime, les minerais de conflit, la protection de l'environnement et l'économie et les finances. **Trois commissions ont examiné ce projet de loi, apportant leur expertise et leur complémentarité dans leurs domaines de compétences respectifs** : la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a ainsi examiné **31** des 42 articles du texte, **1 article** ayant été délégué à la **commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées** et **10 articles** à la **commission des finances**.

Comme l'indique son intitulé, ce projet de loi est fortement hétéroclite si bien qu'il pourrait se définir selon trois mots-clés : « *divers, complexe et spécifique* ». Toutefois, dans les détours de cette **technicité**, la commission a abordé des **sujets de fond** aux **implications très concrètes**. Elle s'est attachée à formuler des **propositions** selon **trois axes** :

Axe n° 1 : Garantir la bonne application du texte et le strict respect de la réglementation européenne

Axe n° 2 : Renforcer les garanties à l'égard des acteurs concernés

Axe n° 3 : Mieux prendre en compte la protection de l'environnement



1. UN TEXTE POUR PRÉPARER LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE DANS UN CONTEXTE EUROPÉEN ET NATIONAL SINGULIER

A. ASSURER LA CONFORMITÉ DU DROIT NATIONAL AUX OBLIGATIONS EUROPÉENNES POUR GARANTIR L'EXEMPLARITÉ DE LA FRANCE

Du 1^{er} janvier 2022 au 30 juin 2022, la France va exercer la **présidence du Conseil de l'Union européenne** pour la treizième fois. Elle ouvrira la voie à la République tchèque et à la Suède, qui lui succéderont au second semestre 2022 et au premier semestre 2023. Ce sera la première fois, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, que notre pays prendra la tête de cette institution qui est au cœur du processus législatif européen et de la coordination de l'action des États membres de l'Union européenne. Il s'agira donc d'un **moment exceptionnel** pour la France, durant lequel elle endossera une responsabilité élevée à deux égards :

- d'un **point de vue institutionnel**, elle portera la voix du Conseil et sera chargée de défendre sa position vis-à-vis des autres organes de l'Union européenne et des États membres ;
- d'un **point de vue politique**, elle aura pour mission d'inscrire des sujets prioritaires à l'ordre du jour et de définir l'agenda stratégique européen.

L'enjeu du présent projet de loi est de permettre à la France d'incarner cette ambition, avec cohérence et exemplarité.

« [Ce projet de loi] tend à garantir [que la France] est exemplaire en matière de conformité de son droit interne avec celui de l'Union européenne »¹.

Le texte vise à transposer **12 directives**, à mettre le droit interne en conformité avec **15 règlements européens** et à éviter l'engagement de **procédures contentieuses** à l'égard de la France. Deux articles ont pour objet de répondre à une **mise en demeure** prononcée par la Commission européenne : l'article 31 introduit un système de suivi des captures et morts accidentelles d'espèces protégées causées par certaines activités anthropiques telles que la pêche et le BTP², et l'article 32 élargit l'accès du public aux informations relatives à l'environnement, un principe consacré au plus haut niveau de notre hiérarchie des normes à l'article 7 de la Charte de l'environnement³.

Même en l'absence de rappels à l'ordre de la part des instances européennes, la commission observe que de nombreuses dispositions du texte visent à réaménager le droit national afin d'éviter une situation de non-conformité, parfois avec un **retard considérable** : à titre d'illustration, l'article 25 tire les conséquences du règlement européen sur le **mercure** entré en vigueur en 2017 et l'article 26 met à jour le droit français pour permettre de sanctionner le non-respect des quotas de mise sur le marché de « fluides frigorigènes » (des gaz à effet de serre extrêmement puissants dont l'Union européenne entend drastiquement réduire l'usage), près de **sept ans après l'entrée en vigueur de cette réglementation**.

B. FAIRE FACE AU CONTEXTE DU BREXIT, DE LA CRISE SANITAIRE ET DES IMPÉRATIFS ENVIRONNEMENTAUX

Au-delà des enjeux liés à la transposition du droit de l'Union européenne, le projet de loi soumis par le Gouvernement est marqué par un **contexte national et européen singulier**.

Il opère des **ajustements** rendus nécessaires par le *Brexit* dans le domaine des transports, en permettant :

- le maintien de la possibilité pour les ferries naviguant entre la France et le Royaume-Uni d'exploiter exclusivement des « machines à sous », afin de conserver des conditions de **concurrence équitables** entre les compagnies françaises et les compagnies étrangères, notamment britanniques (article 19) ;

¹ Étude d'impact jointe au projet de loi.

² Mise en demeure prononcée en juillet 2020.

³ Mise en demeure prononcée en janvier 2019.

- la pérennisation des installations construites dans l'urgence sur la commune de Calais, par dérogation à la loi « littoral », pour faire face au rétablissement des contrôles douaniers et sanitaires au niveau du tunnel sous la Manche ([article 24](#)).

Par ailleurs, il vise à atténuer les conséquences de la **crise sociale et économique** induite par l'épidémie de covid-19 pour les marins, dont les périodes d'activité partielle seront soumises au versement de cotisation vieillesse à compter du 1^{er} mai 2021 ([article 21](#)).

Enfin, ce texte s'inscrit pleinement dans les **préoccupations environnementales** actuelles à travers six articles relatifs à la **prévention des risques liés à la pollution** ([articles 25 à 27](#)) et à la **protection de l'environnement** ([articles 29, 31 et 32](#)). En ce sens, il trouve une articulation naturelle avec le projet de loi climat et résilience qui sera examiné dans les prochaines semaines par le Sénat.

2. LES APPORTS DE LA COMMISSION : SÉCURISER LE TEXTE POUR GARANTIR L'EXEMPLARITÉ DE LA FRANCE ET ASSURER UNE MEILLEURE PROTECTION DES ACTEURS CONCERNÉS ET DE L'ENVIRONNEMENT

A. MIEUX GARANTIR L'EXEMPLARITÉ DE LA FRANCE EN VUE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

La commission a apporté **plusieurs améliorations** pour garantir une **conformité robuste** du droit national au droit de l'Union européenne.

À l'[article 16](#), elle a ainsi clarifié la rédaction du Gouvernement afin de remédier à un défaut de transposition de la directive européenne relative à la teneur en soufre des combustibles marins qui fixe des plafonds de teneur en soufre et des dérogations au profit des navires mettant en œuvre des méthodes de réduction de leurs émissions¹. L'amendement de la commission ([COM-13](#)) explicite le régime applicable aux navires, qui diffère selon qu'ils fonctionnent en système ouvert ou fermé, de manière à préciser que **les navires en « boucle ouverte » qui rejettent les polluants dans la mer sont soumis au respect d'une teneur en soufre maximale de 3,50 %**.

À l'[article 20](#), la commission a **comblé une importante lacune** de transposition en introduisant dans le code des transports un **droit de pause** pour les **travailleurs âgés de 16 à 18 ans** effectuant un **stage à bord de navires** ([COM-15](#)). Cette obligation avait été abrogée par erreur par le Gouvernement en 2010.

B. MIEUX GARANTIR LES DROITS SOCIAUX TOUT EN PROTÉGEANT LES ACTEURS ÉCONOMIQUES

La commission a veillé à **concilier les garanties apportées aux divers acteurs concernés** par le texte et la **préservation des secteurs économiques** dans un contexte de crise :

Dans le **transport aérien** :

- la commission a souhaité garantir la confidentialité des tests d'alcoolémie et de substances psychoactives dont pourrait faire l'objet le personnel navigant à bord des aéronefs ([COM-21](#)). Prenant en considération l'inquiétude des personnels et le fait que l'aérien est le mode de transport le plus sûr au monde, elle a ainsi rappelé que ces tests devaient être organisés dans le respect du **secret médical** ;
- la commission a doté l'**autorité de régulation des transports** (ART) d'un **pouvoir de collecte des informations** dans le domaine aérien analogue à ce qui existe pour le transport ferroviaire ([COM-31](#)). Une plus grande transparence économique et financière de la situation du secteur aéroportuaire est souhaitable et va dans le sens d'une sécurisation accrue des relations entre les compagnies aériennes et les grands aéroports, comme Aéroports de Paris (ADP).

Dans le **transport maritime** ([article 16](#)), la commission a pris davantage en compte des **contraintes des métiers maritimes** en acceptant de faire remonter la période de repos

¹ Comme l'utilisation d'équipements tels que les épurateurs de fumée.

obligatoire des jeunes travailleurs effectuant des stages de minuit à quatre heures du matin (contre cinq heures dans le droit actuel), afin de favoriser leur employabilité¹.

Toutefois, le rapporteur regrette de n'avoir pu déposer un amendement soumettant les **périodes d'activité partielle** effectuées depuis mars 2020 par les marins à **cotisations « vieillesse »** (article 21), en raison de l'article 40 de la Constitution. Une telle initiative aurait permis de neutraliser totalement les effets de l'épidémie de covid-19 sur les marins proches de la retraite, dans un secteur durement touché par la crise.

Dans le **transport routier**, la commission se félicite de la transposition du « paquet mobilité », notamment à travers l'introduction d'un droit — ou plutôt d'une obligation — de retour dans le pays d'établissement pour les conducteurs étrangers. Ces mesures permettront de prendre le chemin d'une **concurrence plus saine et équitable** sur le marché du transport routier. La commission a adopté un **amendement de bon sens** à l'article 22 (COM-16), afin de prévoir que l'obligation pour les entreprises de transport de conserver les documents attestant du respect du droit au retour est applicable pendant une durée limitée, fixée par voie réglementaire.

C. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES IMPÉRATIFS ENVIRONNEMENTAUX

La commission a apporté des modifications destinées à **mieux prendre en compte la protection de l'environnement**.

À l'article 16 (COM-13), elle a précisé que les méthodes de réduction des émissions de soufre mises en œuvre par les navires ne peuvent avoir des **incidences négatives sur l'environnement**. Elle a également souhaité encadrer ce dispositif en prévoyant que ces méthodes sont soumises à des procédures de validation par les autorités publiques. L'objectif est de renforcer la lutte contre les « scrubbers », épurateurs qui permettent aux navires de se conformer aux normes de pollution de l'air en rejetant les polluants à la mer.

Enfin, dans la lignée des recommandations du groupe de travail sur « **la modernisation des méthodes de travail du Sénat** », institué en 2020 avec pour rapporteur Pascale GRUNY, la commission a adopté un amendement (COM-18) afin de ratifier six ordonnances sur le transport maritime.

Sous réserve de ces observations et des amendements du rapporteur adoptés, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a décidé **d'adopter ce projet de loi**.



Jean-François Longeot
Sénateur (UC) du Doubs
Président



Cyril Pellevat
Sénateur (LR) de la Haute-Savoie
Rapporteur

Consulter le dossier législatif

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-535.html>

¹ L'embarquement ayant généralement lieu avant cinq heures du matin.