

N° 634

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mai 2021

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant **lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**,*

Par M. Stéphane LE RUDULIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Ludovic Haye, Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

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

Sénat : 551 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
ESSENTIEL	7
I. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE L'ENVIRONNEMENT : DES DISPOSITIONS SUR L'ÉCOCIDE PEU CONVAINCANTES	8
A. DES DISPOSITIONS PÉNALES INABOUTIES	8
1. <i>Une volonté affichée de sanctionner plus sévèrement les atteintes graves et durables à l'environnement</i>	8
2. <i>Des infractions difficiles à caractériser en pratique</i>	9
3. <i>Une nécessaire réécriture pour remédier à un risque réel d'inconstitutionnalité</i>	10
B. LE NÉCESSAIRE ENCADREMENT DE L'USAGE DES DRONES.....	10
C. DES DISPOSITIONS DE PROCÉDURE OU RELATIVES À L'ORGANISATION JUDICIAIRE D'UN INTÉRÊT INÉGAL.....	11
II. DES MESURES DE LUTTE CONTRE L'ORPAILLAGE ILLÉGAL ADAPTÉES ET ATTENDUES PAR LES ACTEURS DE TERRAIN	11
A. UNE LUTTE NÉCESSAIRE QUI MOBILISE DES MOYENS IMPORTANTS	12
B. DES DISPOSITIONS PÉNALES PROPORTIONNÉES.....	12
III. UNE COMMANDE PUBLIQUE SOCIALE ET ÉCOLOGIQUE QUI DOIT ÊTRE ADAPTÉE AUX RÉALITÉS DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES	13
A. UN « VERDISSEMENT » SOUHAITABLE DE LA COMMANDE PUBLIQUE	13
B. UNE ATTENTION NÉCESSAIRE AUX CONTRAINTES DES PME.....	13
IV. MIEUX CONCILIER PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	14
A. CERTAINS DÉBATS DOIVENT AVOIR LIEU DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI « 4D ».....	14
B. DÉVELOPPER LES MOBILITÉS PROPRES ET LES TRANSPORTS COLLECTIFS DANS LE RESPECT DES LIBERTÉS LOCALES	15
C. L'OBJECTIF DE ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE DES SOLS DOIT TENIR COMPTE DES RÉALITÉS DU TERRAIN	16
EXAMEN DES ARTICLES	19
• <i>Article 15 Prise en compte des considérations environnementales dans les conditions d'exécution et les critères de sélection des offres des marchés publics</i>	19
• <i>Article 20 ter Habilitier les agents de l'Office français de la biodiversité (OFB) et de l'Office national des forêts (ONF) à constater les infractions au code minier sur tout le territoire de la Guyane</i>	23
• <i>Article 20 quater Renforcer les sanctions prévues par le code minier</i>	25

• Article 20 quinquies A Créer une peine complémentaire d'interdiction du territoire	28
• Article 20 quinquies Étendre le report du début de la garde à vue, autorisé en Guyane, à l'ensemble des infractions au code minier	29
• Article 20 decies Habilitier les agents de police judiciaire à réaliser des contrôles d'identité, des visites et fouilles de véhicules et d'embarcations dans le cadre des opérations de lutte contre l'orpaillage illégal	31
• Article 26 ter Renforcement de l'obligation de verdissement des flottes de véhicules légers de l'État et des collectivités territoriales	32
• Article 27 Généralisation des zones à faibles émissions mobilités (ZFE-m).....	35
• Article 29 Généralisation de mesures tarifaires obligatoires applicables aux services TER et TRANSILIEN	40
• Article 32 Habilitation à légiférer par ordonnances pour permettre aux régions de déployer des contributions spécifiques assises sur le transport routier de marchandises	43
• Article 47 Programmation de l'effort national de réduction du rythme de l'artificialisation des sols	47
• Article 48 Intégration parmi les objectifs généraux du droit de l'urbanisme d'un objectif de réduction de l'artificialisation des sols	51
• Article 49 Déclinaison dans les documents d'aménagement et d'urbanisme de l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation des sols	56
• Article 49 bis F Abaissement à six ans du délai d'évaluation des plans locaux d'urbanisme	60
• Article 49 quater Extension de la composition de la conférence territoriale de l'action publique	62
• Article 49 quinquies Conventions de sobriété foncière	65
• Article 50 Obligation d'établissement et présentation d'un rapport annuel ou biennuel local relatif à l'artificialisation des sols	67
• Article 56 bis Exercice du pouvoir de police dans les espaces naturels protégés	70
• Article 67 Création d'un délit de mise en danger de l'environnement	72
• Article 68 Renforcement des sanctions pénales applicables en cas de pollution et création du délit d'écocide	77
• Article 69 Précisions concernant les peines et la constatation des infractions.....	86
• Article 69 bis Utilisation des drones	88
• Article 69 ter Extension du champ du référé pénal spécial	91
• Article 69 quater Correction d'une erreur matérielle	93
• Article 70 Relèvement du montant des amendes pour certaines infractions en matière environnementale	94
• Article 71 Création du bureau d'enquêtes et d'analyses sur les risques industriels	98
• Article 71 bis Mesures pouvant être décidées dans le cadre d'une ordonnance pénale ou d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité en cas d'infraction au code de l'environnement	100
• Article 71 ter Compétence de tribunaux judiciaires pour connaître des manquements au devoir de vigilance	102
• Article 71 quater Mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public sous le contrôle de l'Office français de la biodiversité	104
• Article 72 Renforcement de la lutte contre les dépôts sauvages	105
• Article 73 Rapport sur l'application des dispositions des articles 67 et 68 du projet de loi et sur celles introduites par les articles 15 à 20 de la loi du 24 décembre 2020	105

• <i>Article 74</i> Rapport sur l'action du Gouvernement en faveur de la reconnaissance de l'écocide comme un crime pouvant être jugé par des juridictions pénales internationales	106
• <i>Article 75</i> Rapport sur la recodification à droit constant des infractions relatives à l'environnement	108
EXAMEN EN COMMISSION	111
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	125

ESSENTIEL

Réunie le mercredi 26 mai 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois a examiné l'avis de **Stéphane Le Rudulier** (Les Républicains - Bouches-du-Rhône) sur le **projet de loi n° 551 (2020-2021) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**.

Ce **projet de loi protéiforme** compte 218 articles traitant de sujets variés. Il traduit pour partie les propositions de nature législative issues des travaux de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) qui a travaillé entre octobre 2019 et juin 2020. La commission des lois s'est saisie pour avis de trente-trois articles, relatifs, en particulier, à la protection judiciaire de l'environnement (articles 67 et suivants), aux critères environnementaux dans le droit de la commande publique (article 15), à la lutte contre l'orpillage illégal en Guyane (articles 20 *ter* à 20 *quinquies* et 20 *decies*) et aux transports (articles 26 *ter*, 27, 29 et 32) et à l'artificialisation des sols (articles 47 et suivants).

Le texte est trop souvent d'une facture décevante, comportant beaucoup de **dispositions non normatives ou juridiquement peu abouties**, alors que l'enjeu majeur de la lutte contre le dérèglement climatique appelle une action des pouvoirs publics menée avec rigueur et détermination. Comme elle l'a fait récemment lors de l'examen de la proposition de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement, la commission s'est donc attachée à **améliorer la qualité juridique** des dispositions qui lui étaient soumises, notamment en matière pénale où l'exigence de clarté et de précision s'accommode mal des approximations.

Mais la commission a également été attentive à ce que la protection de l'environnement soit **conciliée avec les nécessités de la vie économique**, notamment en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, et à ce que la volonté d'imposer de nouvelles politiques environnementales respecte le principe constitutionnel de **libre administration des collectivités territoriales**. De multiples initiatives sont prises dans les territoires pour protéger l'environnement et il convient de faire confiance à cette intelligence du terrain plutôt que d'imposer d'en haut des politiques trop uniformisées.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission des lois a adopté 31 amendements qui répondent à ces différents objectifs.

I. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE L'ENVIRONNEMENT : DES DISPOSITIONS SUR L'ÉCOCIDE PEU CONVAINCANTES

Le volet relatif à la protection judiciaire de l'environnement vise à rendre l'arsenal pénal plus dissuasif par la création de nouvelles incriminations, dont un délit d'écocide, et l'alourdissement de certaines peines d'amende. La rédaction retenue n'est cependant pas toujours satisfaisante, ce qui a conduit la commission à adopter plusieurs amendements afin de tenter d'y remédier.

A. DES DISPOSITIONS PÉNALES INABOUTIES

Les articles 67 et 68 du projet de loi visent à renforcer la répression pénale des atteintes **graves et durables** à l'environnement en introduisant dans le code de l'environnement de nouvelles incriminations.

1. Une volonté affichée de sanctionner plus sévèrement les atteintes graves et durables à l'environnement

L'article 67 propose, sur le modèle du délit de mise en danger de la vie d'autrui, de sanctionner la **mise en danger de l'environnement** : le fait d'exposer directement la flore, la faune ou la qualité de l'eau à un risque immédiat d'atteinte grave et durable serait puni de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. Pour s'assurer que le montant de l'amende est toujours dissuasif, il pourrait être porté au triple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

L'article 68 vise ensuite à sanctionner les **atteintes graves et durables** à l'environnement qui se sont effectivement produites. À cette fin, quatre nouveaux articles seraient introduits dans le code de l'environnement : pour sanctionner les atteintes non intentionnelles causées à l'air et à l'eau, punies de cinq ans d'emprisonnement ; pour sanctionner les atteintes intentionnelles résultant du non-respect d'une procédure

d'autorisation ou d'une mise en demeure ou du non-respect des règles relatives à la gestion des déchets, également punies de cinq ans d'emprisonnement ; enfin, seraient qualifiées d'écocide et punies de dix ans d'emprisonnement les atteintes à l'air et à l'eau commises intentionnellement, ainsi que les atteintes résultant du non-respect d'une procédure d'autorisation, d'une mise en demeure ou d'une mauvaise gestion des déchets si l'auteur des faits **avait connaissance du caractère grave et durable** des dommages susceptibles d'être induits par son comportement.

L'article 69 autorise les tribunaux à ordonner la restauration du milieu naturel dans le cadre d'une procédure d'ajournement de la peine, tandis que l'article 70 alourdit le quantum de nombreuses peines d'amende.

2. Des infractions difficiles à caractériser en pratique

La plupart des personnes entendues par le rapporteur ont estimé que les nouvelles infractions seraient difficiles à caractériser. L'avocat spécialisé en droit de l'environnement Arnaud Gossement est allé jusqu'à estimer que l'écocide constituait plus un « slogan publicitaire » qu'une mesure sérieuse.

Pour que l'infraction soit constituée, il faudrait tout d'abord que l'auteur des faits ait violé une norme administrative prévue par le droit de l'environnement : par exemple, qu'il ne se soit pas conformé à une procédure d'autorisation ou qu'il ait dépassé des normes d'émission. Les associations de protection de l'environnement souhaiteraient que les dispositions pénales soient détachées des normes administratives mais cela paraît difficilement envisageable : le droit pénal doit être prévisible, et autoriser des poursuites alors que la personne mise en cause se serait conformée à ses obligations réglementaires serait source d'une sérieuse insécurité juridique.

Une deuxième condition exigeante tient à la définition de la notion d'atteinte durable à l'environnement : seraient considérées comme durables les atteintes susceptibles de durer **au moins dix ans**. De l'avis des spécialistes, peu de pollutions font sentir leurs effets sur une si longue période : les pollutions dans l'air ou dans l'eau se dispersent, et même une catastrophe spectaculaire comme le naufrage du pétrolier *Erika* en 1999 n'a pas entraîné de dommages sur les écosystèmes au-delà de quelques années. Des rejets persistants dans le sol, le comblement d'un marais peuvent en revanche durer plus de dix ans et pourraient donc constituer l'élément matériel de l'infraction, à condition d'être également jugés graves par la juridiction. Une atteinte durable mais d'une étendue minime pourra ainsi difficilement être qualifiée d'écocide.

Les représentants des entreprises expriment néanmoins leur inquiétude que la crainte de poursuites judiciaires décourage la prise de risques et dissuade les investisseurs de s'implanter en France.

3. Une nécessaire réécriture pour remédier à un risque réel d'inconstitutionnalité

La commission a considéré que le projet de loi procédait à une conciliation équilibrée entre la volonté de sanctionner plus sévèrement les atteintes les plus graves à l'environnement et les réalités de la vie économique, les activités de production ayant nécessairement un impact sur le milieu naturel. Elle a cependant adopté **l'amendement COM-818** de son rapporteur qui s'efforce de remédier aux difficultés soulevées par le Conseil d'État afin de garantir la sécurité juridique de ces dispositions.

Afin de simplifier la rédaction du texte, la commission a souhaité introduire dans le code de l'environnement deux articles, le premier pour sanctionner les atteintes non intentionnelles à l'air, à l'eau et au sol, le second pour punir les mêmes atteintes lorsqu'elles sont commises intentionnellement. Les pollutions des sols seraient mieux couvertes puisque le champ de l'infraction ne serait pas limité aux pollutions causées par les déchets.

Concernant le délai de prescription, serait conservée la disposition adoptée à l'Assemblée nationale qui fait partir le délai de la découverte de l'infraction, et non de la commission de l'infraction comme c'est le cas en droit commun ; mais le délai ne pourrait excéder douze ans à compter de la commission de l'infraction, comme le prévoit le code de procédure pénale pour les infractions occultes et dissimulées.

La commission propose enfin de **ne pas conserver le terme d'écocide**, qui ajoute de la confusion : dans la littérature juridique, l'écocide renvoie à un crime, qui pourrait être reconnu à l'échelle internationale. Or le terme serait ici utilisé pour désigner un délit reconnu en droit interne. Pour plus de clarté, il est donc préférable de le supprimer, l'écocide semblant avoir été mentionné uniquement à des fins politiques, pour donner l'impression que le projet de loi répondait à la demande formulée par la Convention citoyenne à ce sujet.

B. LE NÉCESSAIRE ENCADREMENT DE L'USAGE DES DRONES

L'Assemblée nationale a adopté en séance publique un amendement du Gouvernement qui autorise les agents de contrôle chargés de veiller au respect de la réglementation environnementale à utiliser des drones, équipés de caméras et d'instruments de mesures.

Cette disposition a donné lieu à très peu de débats alors qu'elle appelle des **garde-fous**. Comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans sa récente décision n°2021-817 DC du 20 mai 2021, « *eu égard à leur mobilité et à la hauteur à laquelle ils peuvent évoluer, ces appareils sont susceptibles de capter, en tout lieu et sans que leur présence soit détectée, des images d'un nombre très important de personnes et de suivre leurs déplacements dans un vaste périmètre.*

Dès lors la mise en place de tels systèmes de surveillance doit être assortie de garanties particulières de nature à sauvegarder le droit au respect de la vie privée ».

Sur proposition du rapporteur, la commission a donc adopté six **amendements COM-820 à COM-825** qui prévoient un régime d'autorisation, limitent l'utilisation des drones aux hypothèses où elle est vraiment justifiée, prévoient une information de la personne faisant l'objet du contrôle et limitent la durée de conservation des données à caractère personnel, tout en autorisant l'utilisation des drones à l'intérieur du périmètre des sites industriel, et non seulement à leurs abords, afin que les contrôles soient pleinement efficaces.

C. DES DISPOSITIONS DE PROCÉDURE OU RELATIVES À L'ORGANISATION JUDICIAIRE D'UN INTÉRÊT INÉGAL

Reprenant une proposition issue des travaux conduits par les députées Naïma Moutchou et Cécile Untermaier, l'Assemblée nationale a souhaité élargir le champ d'application du **référé pénal** prévu par le code de l'environnement. Cette procédure permet au juge des libertés et de la détention (JLD) d'ordonner toute mesure de nature à mettre fin à certaines infractions au droit de l'environnement.

Constatant que ce référé n'avait quasiment jamais été utilisé depuis sa création, qu'il était fort éloigné de l'office habituel du JLD et qu'il était redondant avec d'autres procédures visant le même objectif, la commission a adopté **l'amendement COM-826** du rapporteur tendant à l'abroger.

Elle a en revanche émis un avis favorable à l'adoption de l'article 71 *ter* qui prévoit de confier à un ou plusieurs tribunaux judiciaire le contentieux relatif au **devoir de vigilance** des grandes entreprises. Depuis 2017, les grandes entreprises doivent élaborer des plans de vigilance propres à prévenir les atteintes graves aux droits humains, à la santé et à la sécurité et à l'environnement. Il existe aujourd'hui une incertitude sur le point de savoir si ce contentieux relève de la compétence des tribunaux de commerce ou de celle des tribunaux judiciaires. Dans la mesure où il excède le champ des relations commerciales, une attribution aux tribunaux judiciaires apparaît opportune.

II. DES MESURES DE LUTTE CONTRE L'ORPAILLAGE ILLÉGAL ADAPTÉES ET ATTENDUES PAR LES ACTEURS DE TERRAIN

Cinq articles ont été introduits par l'Assemblée nationale en commission puis en séance publique pour renforcer les dispositions pénales destinées à lutter contre l'orpailage illégal en Guyane.

A. UNE LUTTE NÉCESSAIRE QUI MOBILISE DES MOYENS IMPORTANTS

La lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane mobilise depuis de nombreuses années les services de l'État, avec notamment l'affectation de deux régiments de l'armée et de deux escadrons de gendarmerie réunis au sein de la force Harpie, soit 2 100 militaires, placés sous l'autorité conjointe du préfet de Guyane et du procureur général près la cour d'appel de Cayenne. Au sein du parquet, un magistrat est spécialisé dans la lutte contre ce phénomène. Ces efforts, qui occasionnent chaque années près de 70 millions d'euros de dépenses publiques, n'ont pas éliminé l'orpaillage illégal mais ont permis d'en maîtriser la hausse tendancielle depuis dix ans.

La hausse de près de 20 % du cours de l'or a rendu l'orpaillage illégal financièrement plus intéressant. Les services de l'État estiment que 10 tonnes d'or sont extraites illégalement chaque année en Guyane, contre 1 tonne légalement. L'extraction d'or illégale est un phénomène qui touche l'ensemble du plateau guyanais, de la Colombie au Brésil. Dans la collectivité de Guyane, l'orpaillage se concentre essentiellement le long des cours d'eau du parc amazonien de Guyane. Il est le fait d'une population d'environ 8 500 individus, dont près de 95 % serait d'origine étrangère, brésilienne pour la très grande majorité et du Surinam pour 10 %.

La lutte contre l'orpaillage en Guyane comporte des dimensions multiples : souveraineté du territoire national et relations avec les États voisins ; économie et aménagement du territoire ; protection de l'environnement ; mais aussi gouvernance, avec le besoin de mieux associer les populations amérindiennes qui subissent au premier chef les effets néfastes de l'orpaillage illégal. Le dommage causé à l'environnement, et conséquemment à la santé des populations, notamment des enfants, par les sites alluvionnaires illégaux, du fait de l'usage mais aussi de la libération de mercure, affecte plus de 100 des 800 cours d'eau du département. Près de 500 hectares de forêt sont défrichés chaque année du fait de ces extractions illégales.

B. DES DISPOSITIONS PÉNALES PROPORTIONNÉES

La politique pénale conduite en Guyane repose sur le prononcé de peines proportionnées aux dommages causés et suffisamment dissuasives pour rendre moins attractif l'orpaillage illégal, ainsi que sur la lutte contre l'ensemble des réseaux d'approvisionnement (en matériel, mais aussi en nourriture ou carburant) qui en constituent l'infrastructure.

Les dispositions pénales liées aux dispositions du code minier relatives à la Guyane constituent un droit pénal d'application locale, alors que le droit pénal a vocation en principe à s'appliquer de manière uniforme sur l'ensemble du territoire. La proportionnalité des mesures spécifiques

prises en matière de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane doit donc être évaluée avec attention sous peine d'inconstitutionnalité.

C'est à l'aune des nécessités de la lutte contre l'orpaillage dans la forêt amazonienne et des limites constitutionnelles à l'existence d'un droit pénal dérogatoire que la commission des lois a examiné dans son avis les dispositions relatives à cette question. Elle a d'abord regretté que ces mesures n'aient pas fait l'objet d'un examen par le Conseil d'État. Néanmoins, elles lui ont semblé s'inscrire dans le prolongement nécessaire des dispositions existantes et correspondre aux préconisations du rapport de la commission des lois sur la Guyane¹, publié en février 2020.

La commission a donc émis un **avis favorable** à l'adoption des articles 20 *ter* (habilitation des inspecteurs de l'environnement et les agents de l'Office national de forêts à constater les infractions au droit minier en Guyane), 20 *quater* (renforcement des sanctions pénales en cas d'infraction au droit minier), 20 *quinquies* (extension de la possibilité de reporter jusqu'à l'arrivée au poste de police et au maximum pendant vingt heures le début de la garde à vue), 20 *quinquies* A (création d'une peine complémentaire d'interdiction du territoire) et 20 *decies* (création d'un régime d'autorisation spéciale de contrôle d'identité, de visites et de fouilles pour les agents de police judiciaire).

III. UNE COMMANDE PUBLIQUE SOCIALE ET ÉCOLOGIQUE QUI DOIT ÊTRE ADAPTÉE AUX RÉALITÉS DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

A. UN « VERDISSEMENT » SOUHAITABLE DE LA COMMANDE PUBLIQUE

L'article 15 tend à rendre **systematique** la prise en compte de **considérations environnementales** dans les **conditions d'exécution des marchés publics** et les **critères de sélection des offres**.

Il conforte et sécurise juridiquement les initiatives prises en ce domaine par différents acheteurs publics, leurs marchés, qui représentent près de 10 % du PIB, constituant un important levier de transformation écologique de l'économie.

B. UNE ATTENTION NÉCESSAIRE AUX CONTRAINTES DES PME

Lors de son examen à l'Assemblée nationale, le dispositif a été étendu aux concessions et de nouvelles obligations ont été introduites : elles imposent, d'une part, qu'une part minimale de l'exécution des marchés

¹ Cf. le rapport d'information n° 337 (2019-2020) « Pour une grande loi Guyane : 52 propositions », de Philippe Bas, Mathieu Darnaud, Jean-Luc Fichet, Sophie Joissains, et Thani Mohamed Soilihi.

publics soit confiée à des entreprises solidaires d'utilité sociale, d'autre part, que des « clauses sociales » soient mises en œuvre systématiquement dans les marchés publics.

Jugeant **ces deux derniers ajouts inopportuns en droit et en fait**, dans la mesure où il serait particulièrement **difficile aux petites et aux moyennes entreprises de satisfaire à ces conditions**, la commission a adopté deux **amendements COM-799 et COM-800** du rapporteur afin de les supprimer.

IV. MIEUX CONCILIER PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Partant d'un constat partagé avec les acteurs de terrain, dont les associations d'élus, la commission déplore que **les réalités locales soient insuffisamment prises en compte** par le projet de loi. La commission regrette également le caractère inabouti de certaines dispositions du texte qui ne tiennent pas suffisamment compte des efforts déjà engagés par les collectivités territoriales en matière de préservation de l'environnement et de lutte contre l'artificialisation des sols. Elle s'est en conséquence attachée à assurer une meilleure conciliation entre la préservation de l'environnement et la garantie du principe de libre administration des collectivités territoriales.

A. CERTAINS DÉBATS DOIVENT AVOIR LIEU DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI « 4D »

La commission des lois regrette que certaines dispositions soient discutées dans le cadre de ce texte alors qu'elles **figurent en parallèle ou sont conditionnées à des dispositions inscrites dans le projet de loi dit « 4D »** déposé le 12 mai 2021 et qui devrait être examiné dans le courant du mois de juillet par le Sénat.

Ainsi, elle juge que l'examen de l'article 32 relatif à la création, par les régions qui le souhaitent, d'une **éco-contribution assise sur le transport routier de marchandises** trouverait mieux sa place dans le **projet de loi dit « 4D »**. La création de cette « écotaxe » est en effet subordonnée au transfert, à titre expérimental, de certaines routes nationales aux régions. Discuter de la création de cette nouvelle taxe avant d'avoir transféré le domaine auquel elle est censée s'appliquer ne contribuerait pas à la lisibilité du droit. Au surplus, la commission regrette que **le champ de l'habilitation** à légiférer par ordonnance sollicitée par le Gouvernement **soit rédigé en termes vagues et imprécis**.

Dans ces conditions, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, **l'amendement COM-806 de suppression de l'article 32** et invite le Gouvernement à préciser le champ de l'habilitation, voire à proposer une rédaction « *en dur* » dans la perspective de l'examen prochain du projet de loi dit « 4D » par le Sénat.

Il en va de même pour **l'article 56 bis**, introduit par un amendement du rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, qui **figure aussi à l'article 14 du projet de loi dit « 4D » dans une rédaction plus précise et étoffée**. Pour éviter que deux débats se déroulent en parallèle, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, **l'amendement COM-815 de suppression de l'article**.

B. DÉVELOPPER LES MOBILITÉS PROPRES ET LES TRANSPORTS COLLECTIFS DANS LE RESPECT DES LIBERTÉS LOCALES

Les objectifs **d'encouragement des mobilités propres** et de **développement des transports collectifs** poursuivis par le Gouvernement doivent être **accueillis favorablement**. Néanmoins, soucieuse de garantir le respect des libertés locales, la commission des lois a souhaité proposer des mesures visant à **rétablir une conciliation équilibrée entre l'objectif de protection de l'environnement et le principe de libre administration des collectivités territoriales en matière de mobilités**.

Elle a tout d'abord proposé, à l'initiative de son rapporteur, certains ajustements aux **obligations de verdissement des flottes de véhicules légers et lourds des collectivités territoriales et de leurs groupements**, prévus à l'article 26 *ter*, afin **d'assurer la prise en compte des spécificités locales**. **L'amendement COM-802** du rapporteur exclut du champ des obligations de verdissement les véhicules et engins utilisés pour les « *nécessités particulières du service* » pour lesquels il n'existe pas d'alternative faiblement émettrice sur le marché. La commission s'est également attachée à garantir la définition d'une trajectoire de verdissement compatible avec les réalités locales en adoptant un **amendement COM-801** du rapporteur repoussant de plus de deux années l'objectif d'incorporation de 70% de véhicules propres lors du renouvellement des flottes de véhicules.

Partageant l'objectif de faciliter le déploiement des **Zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)** prévu à l'article 27, la commission s'est attachée à en **approfondir la territorialisation** et à **protéger le pouvoir de police de la circulation du maire**. Elle a, dès lors, proposé par un amendement COM-804 du rapporteur **d'instituer un mécanisme d'opposition au transfert automatique du pouvoir de police de la circulation en matière de ZFE-m des maires au président de l'EPCI**, considérant que cette disposition portait une atteinte disproportionnée à un pouvoir de police traditionnel du maire. Elle a également proposé de **permettre aux collectivités territoriales de**

définir librement le schéma de restrictions édicté dans le cadre des ZFE-m (amendement COM-803 du rapporteur).

Concernant l'article 29 du projet de loi, la commission est favorable aux dispositions visant à garantir une plus grande sécurité juridique aux autorités organisatrices des transports (AOT) régionales pour la prise en compte d'objectifs environnementaux dans la fixation de leurs barèmes tarifaires pour les services TER et Transilien. Elle a en revanche souhaité, par un **amendement COM-805 du rapporteur, préserver le droit des AOT de déterminer librement leurs politiques tarifaires**, qui participent du principe de libre administration des collectivités.

C. L'OBJECTIF DE ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE DES SOLS DOIT TENIR COMPTE DES RÉALITÉS DU TERRAIN

La commission a jugé **bienvenue la présence dans le projet de loi de dispositions relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols**. Significativement enrichi lors de son examen à l'Assemblée nationale, le chapitre III du titre IV comporte plusieurs articles tendant, à titre principal, à adapter les règles applicables aux collectivités publiques, en particulier aux collectivités territoriales et à leurs groupements, en matière d'urbanisme aux fins de lutter contre l'artificialisation des sols.

La commission soutient l'objectif, formulé à l'article 47, de réduction du rythme de l'artificialisation des sols pour arriver en 2050 à « zéro artificialisation ». Elle a proposé, par l'adoption d'un **amendement COM-807 de son rapporteur à l'article 48, de préciser la définition des sols artificialisés afin de garantir la pleine opérationnalité de la notion pour les acteurs la maniant au quotidien**.

La commission n'est pas opposée à la déclinaison, dans les documents de planification et d'urbanisme, de l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation des sols : les efforts à réaliser n'étant pas les mêmes selon les collectivités, une telle territorialisation paraît judicieuse.

Elle a néanmoins jugé que l'article 49, qui procède à cette territorialisation, tendait à **donner un caractère excessivement contraignant au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), au détriment de la liberté des collectivités infrarégionales**. Par l'adoption de l'**amendement COM-808 de son rapporteur**, la commission a donc prévu que **les documents infrarégionaux (SCoT et PLU) devraient seulement prendre en compte les objectifs fixés par le SRADDET**. La commission a par ailleurs adopté deux **amendements COM-809 et COM-810** tendant à assouplir la rédaction de cet article pour mieux garantir la libre administration des collectivités dans l'élaboration de leurs documents.

La commission a également proposé de **supprimer plusieurs dispositions qu'elle a jugées inopportunes**. Elle a ainsi souhaité supprimer, par l'adoption d'un **amendement COM-812** du rapporteur, l'article 49 *quater*, qui alourdissait la composition des conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Elle a également entendu supprimer, par l'adoption d'un **amendement COM-813**, l'article 49 *quinquies*, créant des conventions de sobriété foncière : si de tels outils de coordination de l'action des collectivités publiques impliquées dans la lutte contre l'artificialisation des sols peuvent être utiles, il n'est souhaitable d'en rigidifier le fonctionnement dans la loi.

Enfin, la **commission a adopté un amendement COM-814** de suppression de l'article 50, **qui prévoit la production annuelle ou biennale, par les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'urbanisme, de rapports relatifs à l'artificialisation des sols : déconnectée tant des besoins que des moyens réels dont disposent des communes ou EPCI de petite taille, cette exigence paraît injustifiée**. En contrepartie, elle a adopté un **amendement COM-811** à l'article 49 *bis* F tendant à s'assurer que le bilan d'évaluation des PLU comme des SCoT comporte un volet relatif à l'artificialisation des sols.

Ce faisant, elle a souhaité **concilier les objectifs de transparence et d'information des élus poursuivis par l'article 50 et le nécessaire allègement de la charge administrative pesant sur les communes et EPCI concernés**.

*

* *

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dont elle s'est saisie pour avis.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 15

Prise en compte des considérations environnementales dans les conditions d'exécution et les critères de sélection des offres des marchés publics

L'article 15 tend à rendre **systématique** la **prise en compte de considérations environnementales** dans les **conditions d'exécution** et les **critères de sélection des offres** des marchés publics.

Lors de son examen à l'Assemblée nationale, ce dispositif a été étendu aux concessions et de nouvelles obligations ont été introduites. Elles imposent, d'une part, qu'une part minimum de l'exécution des marchés publics soit confiée à des entreprises solidaires d'utilité sociale, d'autre part, que des « clauses sociales » soient mises en œuvre systématiquement dans ces marchés.

Jugeant **ces deux derniers ajouts contraires aux principes de la commande publique**, la commission a adopté deux amendements dans le but de les supprimer. Sous cette réserve, elle a émis un avis favorable à l'adoption de cet article 15.

1. Les dispositions du projet de loi initial

L'article 15 du projet de loi déposé par le Gouvernement tendait à rendre obligatoire la prise en compte de considérations environnementales dans les critères de sélection des offres et les conditions d'exécution des marchés publics.

Ainsi, l'article L. 2112-2 du code de la commande publique serait modifié afin que la prise en compte **de considérations relatives à l'environnement soit systématique dans les conditions d'exécution** fixées par un acheteur public dans le cadre d'un marché public, alors que cette prise en compte n'est aujourd'hui qu'optionnelle. Cette nouvelle obligation ne remettrait pas en cause l'exigence d'un lien avec l'objet du marché prévue au premier alinéa de l'article L. 2112-2 précité et qui découle du droit européen (*cf. infra*).

L'article L. 2152-7 du même code serait également modifié afin qu'un des critères d'attribution d'un marché, au moins, prenne en compte les caractéristiques environnementales de l'offre. Là aussi, l'obligation de lien avec l'objet du marché ou les conditions d'exécution du marché elles-mêmes liées à l'objet du marché seraient conservées.

Ces nouvelles exigences ne s'appliqueraient pas cependant pour la passation des marchés de défense ou de sécurité.

2. Les modifications apportées en première lecture à l'Assemblée nationale

2.1. Les apports de la commission spéciale de l'Assemblée nationale

En commission spéciale, un amendement à l'initiative de Sandra Motin, rapporteure, a introduit un nouvel alinéa modifiant l'article L. 2111-2 du code de la commande publique afin de « *clarifier l'obligation de prendre en compte les objectifs de développement durable dans les spécifications techniques du marché* »¹ en précisant qu'elles « *prennent en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale* »².

Un autre amendement adopté à l'initiative de la rapporteure³ précise le régime de **publicité des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER)**. Ces schémas sont prévus par le code de la commande publique pour « *les collectivités territoriales et les acheteurs soumis au présent code dont le statut est fixé par la loi* »⁴, lorsque leur montant d'achat annuel cumulé dépasse cent millions d'euros hors taxes⁵. Ces SPASER doivent notamment déterminer « *les objectifs de politique d'achat comportant des éléments à caractère social visant à concourir à l'intégration sociale et professionnelle de travailleurs handicapés ou défavorisés et des éléments à caractère écologique* »⁶. Un autre amendement adopté à l'initiative des membres du groupe MoDem⁷ précise que les SPASER comportent des indicateurs précis sur le pourcentage réel des achats publics concernés.

Enfin, un dernier amendement de la rapporteure prévoit que le Gouvernement remette un rapport au Parlement, dans un délai de trois ans, relatif à la prise en compte des considérations environnementales et sociales dans les marchés publics par les acheteurs ayant adopté un SPASER⁸.

¹ Exposé sommaire de l'amendement n° 5278.

² Dispositif de l'amendement n° 5278.

³ Amendement n° 5219.

⁴ Article L. 2111-3 du code de la commande publique.

⁵ Seuil fixé à l'article D. 2111-3 du code de la commande publique.

⁶ Amendement n° 5219.

⁷ Amendement n° 4024.

⁸ Amendement n° 5279.

2.2. Les modifications apportées en séance publique

À l'initiative du groupe socialistes et apparentés, un amendement est venu étendre aux **contrats de concession**, à l'exception des contrats de concession de défense et de sécurité, les dispositions relatives aux critères de sélection et conditions d'exécution applicables aux marchés publics.

Cet amendement répond à une observation du Conseil d'État qui relevait, dans son avis, que « *l'exclusion des concessions a pour effet de ne pas appliquer les nouvelles obligations à des contrats dont un risque d'exploitation est certes transféré à l'opérateur économique, mais dont l'objet peut être similaire à celui de marchés publics qui, eux, y seront soumis* ».

Plusieurs amendements identiques¹ adoptés contre l'avis du rapporteur de la commission spéciale et du Gouvernement rendent obligatoires la prise en compte de considérations **en matière sociale et d'emploi dans les conditions d'exécution fixées par un acheteur public**, au même titre que les considérations relatives à l'environnement, alors qu'elles sont à l'heure actuelle facultatives.

Deux autres amendements identiques², adoptés dans les mêmes conditions, imposent que le titulaire du marché s'engage à confier directement ou indirectement à des **entreprises solidaires d'utilité sociale** une **part minimale de l'exécution du marché**, qui ne peut être inférieure à 5 %.

Diverses modifications relatives au régime des SPASER ont été introduites par amendements en séance publique, dont un à l'initiative du groupe MoDem **rendant obligatoire la publication annuelle des indicateurs**³.

Enfin, diverses modifications techniques ont été apportées à l'initiative de la commission spéciale, telles que l'exclusion des marchés de défense ou 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 marchés⁴.

3. La position de la commission des lois

La commission considère que la démarche de « verdissement » de la commande publique est une évolution nécessaire. Elle souhaite néanmoins revenir sur trois des modifications adoptées, en séance publique, à l'Assemblée nationale.

¹ Amendements n^{os} 4927, 5498 et 5591.

² Amendements n^{os} 5558 et 5596.

³ Amendement n^o 6192.

⁴ Amendement n^o5620.

En premier lieu, la commission a souhaité **revenir sur l'obligation annuelle de publication des indicateurs des SPASER** par les acheteurs concernés. Une telle obligation semble particulièrement contraignante alors que les SPASER ont actuellement du mal à monter en puissance. Fin 2019, seulement 20 % des collectivités assujetties à l'obligation de les mettre en place avaient effectivement adopté un tel schéma. Aussi, sans remettre en cause le principe de mise en ligne des SPASER, la commission des lois a adopté **l'amendement COM-798** à l'initiative de son rapporteur tendant à supprimer la publication annuelle obligatoire des indicateurs.

En deuxième lieu, la commission propose de **revenir sur le caractère obligatoire des « clauses sociales »** tendant à prendre systématiquement en compte les considérations relatives au domaine social et à l'emploi dans les conditions d'exécution des marchés. En terme d'opportunité, une telle disposition risque d'exclure, de fait, les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) de la commande publique puisqu'elles ne disposent pas de l'envergure nécessaire pour mettre en œuvre en leur sein les mesures sociales ou relatives à l'emploi exigées.

Du point de vue juridique, comme le rappelle la direction des affaires juridiques de Bercy, *« le droit européen et national 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 »*¹. En effet, **le lien entre les conditions d'exécution et l'objet du marché est un corolaire du principe d'égal accès à la commande publique**, puisqu'il permet de vérifier que les exigences techniques demandées aux candidats ont sincèrement pour finalité de répondre au besoin de l'acheteur et non d'établir un biais dans la sélection des prestataires.

Ainsi, il semble toujours possible de trouver un lien entre l'environnement et l'objet intrinsèque d'un marché tant les points d'entrée peuvent être multiples dans le cadre d'une prestation de services, de travaux ou de fournitures. Or, il n'en va pas de même pour les considérations d'ordre social ou liées à l'emploi. La prise en compte systématique de ces considérations pourrait conduire le juge à annuler des marchés publics par application directe du droit européen.

La commission des lois a donc adopté **l'amendement COM-799** de son rapporteur afin de **supprimer cette disposition**.

En outre, la commission a adopté **l'amendement COM-800** de son rapporteur afin de **supprimer** l'obligation introduite à l'Assemblée nationale de confier **une part minimale** de l'exécution du marché à des entreprises solidaires d'utilité sociale agréées, sans que cette part puisse être inférieure à 5 %.

¹ Voir, par exemple, le point 28 de l'arrêt CJUE, 22 octobre 2015, aff. C-552/13, en matière d'implantation géographique.

Ces dispositions semblent contraires au principe de non-discrimination qui découle, notamment, de l'article 2 du Traité sur l'Union européenne et qui s'applique indépendamment du montant du marché public en cause¹. Le juge administratif s'est appuyé sur ces principes pour **censurer les articles du code des marchés publics de 2006 qui autorisaient les acheteurs à fixer un nombre minimal de PME admises à présenter une offre**².

L'exception prévue, pour les marchés globaux, par la loi « ASAP »³, fixant une part d'exécution du marché que le soumissionnaire s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises ou à des artisans s'explique par la nature même des contrats globaux qui ne peuvent être attribués qu'à des prestataires d'une certaine envergure. Dans ces circonstances spécifiques, ces dispositions n'ont pas fait l'objet de censure par le Conseil constitutionnel⁴. Il en irait autrement des dispositions du présent article si elles devaient être conservées.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 20 ter

Habiller les agents de l'Office français de la biodiversité (OFB) et de l'Office national des forêts (ONF) à constater les infractions au code minier sur tout le territoire de la Guyane

Cet article introduit par l'Assemblée nationale tend à étendre tant les catégories de personnels habilités à constater, en Guyane, les infractions au code minier que leur périmètre géographique de compétence. La commission a émis un avis favorable à son adoption.

1. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Cet article est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, en commission spéciale, d'un amendement présenté par Lenaïck Adam et plusieurs de ses collègues des groupes La République en Marche et Modem. Il vise à étendre à l'ensemble du territoire de la Guyane le périmètre géographique de l'habilitation des inspecteurs de l'environnement, employés

¹ CJCE, 7 déc. 2000, aff. C- 324/98, *Telaustria*, point 60.

² Conseil d'État, 9 juillet 2007, *Syndicat EGF-BTP et autres*, n° 297711.

³ Article 131 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

⁴ Décision n° 2020-807 DC.

par l'Office français de la biodiversité, pour la constatation des infractions au code minier. Il prévoit également l'habilitation, plus restreinte, mais sur le même ressort territorial, des agents de l'Office national des forêts.

La compétence d'agents des services de l'État pour constater les infractions au code minier est ancienne, celle des ingénieurs des mines étant prévue par le code depuis 1956. En application de la loi du 28 février 2017¹, les inspecteurs de l'environnement disposent également de cette habilitation, celle-ci étant toutefois limitée « *au seul territoire du Parc amazonien de Guyane* » alors que celle des chefs « *des services régionaux déconcentrés chargés des mines ainsi que les ingénieurs ou les techniciens placés sous leur autorité* » (et antérieurement des ingénieurs des mines) s'étend à l'ensemble de la région. De plus, la compétence en matière d'habilitation des inspecteurs de l'OFB est confiée au procureur de la République de Cayenne, alors qu'elle relève directement de la loi pour les autres catégories de personnes visées.

Cet article tend, tout en conservant la nécessité d'une habilitation expresse par le procureur de la République de Cayenne, à **étendre la compétence territoriale des inspecteurs de l'environnement à l'ensemble du territoire de la Guyane**. Il prévoit, selon les mêmes conditions et pour le même périmètre géographique, mais pour la seule lutte contre l'orpaillage illégal, l'habilitation des agents de l'ONF. Les 63 agents de l'ONF en poste en Guyane seraient ainsi habilités à constater l'exploitation de mine sans titre, la détention et le transport de mercure ou de matériel d'extraction ainsi que les situations aggravantes, singulièrement les atteintes caractérisées à l'environnement.

À cette fin, l'article propose de déplacer, au sein du code minier, les dispositions relatives à la compétence des agents des offices, qui figurent actuellement à l'article L. 511-1 relatif à la constatation des infractions prévues par le code, dans la section relative aux dispositions pénales spécifiquement applicables à la Guyane. Il propose à cette fin d'y insérer un nouvel article L. 621-8-4.

2. La position de la commission

La commission des lois a jugé proportionnée cette extension du périmètre géographique de l'habilitation des inspecteurs de l'environnement et l'habilitation donnée en matière de constatation des infractions liées à l'orpaillage illégal aux agents de l'ONF en Guyane.

Sur la forme, le déplacement des mesures relatives à la compétence des agents des offices (OFB et ONF) au sein de la section du code minier spécifique aux infractions pénales en Guyane est plus lisible que la mention actuelle à l'article L 511-1.

¹ Loi n° 2017-256 du de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Sur le fond, il ressort des informations communiquées au rapporteur que sur le total des agents de l'ONF habilités, une vingtaine seraient susceptibles de participer aux opérations de lutte contre l'orpaillage illégal au regard de leurs compétences et missions, et ce seulement après une période de formation. Cet apport de compétence sera utile aux efforts de lutte contre ces infractions dont la maîtrise s'avère particulièrement difficile malgré l'importance des moyens engagés par l'État. Par ailleurs, l'élargissement de la compétence des inspecteurs de l'environnement à l'ensemble de la Guyane et la définition d'un même ressort pour les agents de l'ONF sont cohérents avec l'objectif de lutter non seulement contre les sites d'orpaillage illégal, qui sont généralement localisés au sein du Parc amazonien de Guyane, mais aussi contre les filières d'approvisionnement et les trafics liés à cette activités.

La commission a émis un **avis favorable à l'adoption de cet article.**

Article 20 quater

Renforcer les sanctions prévues par le code minier

Cet article introduit à l'Assemblée nationale tend à augmenter les sanctions applicables aux infractions au code minier. La commission a émis un avis favorable à son adoption.

1. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Cet article est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, en commission spéciale, d'un amendement présenté par Lenaïck Adam et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche. Il a été complété en séance publique par l'adoption d'un autre amendement de Lenaïck Adam. Il tend à **renforcer les sanctions applicables** en matière de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane.

Les dispositions pénales de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane relèvent, d'une part, des dispositions pénales générales du code minier, d'autre part, de dispositions spécifiques à la Guyane.

Les dispositions générales sont contenues dans le livre V de la partie législative du code minier, en particulier les articles L. 512-1 et L. 512-2.

L'article L. 512-1 du code minier sanctionne à l'heure actuelle d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 euros le fait d'exploiter une mine ou de disposer d'une substance concessible sans détenir un titre d'exploitation ou une autorisation.

Ces peines sont aggravées en fonction des circonstances prévues à l'article L. 512-2 :

- cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende lorsque l'infraction s'accompagne d'atteintes à l'environnement caractérisées ;

- dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée.

Une peine sous astreinte de restauration du milieu aquatique est également prévue par cet article.

L'article L. 512-1 sanctionne par ailleurs de deux ans de prison et d'une amende de 30 000 euros plusieurs infractions liées à l'exploitation des mines.

Les dispositions pénales spécifiques à la Guyane se trouvent dans une section du livre VI relatif à l'outre-mer. Elles se composent de quatre articles L. 612-8 à L. 612-8-3.

L'article L. 621-8-3 est le seul à prévoir des sanctions : il punit de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende le fait de charger, décharger ou transborder un bateau, un engin flottant ou un matériel flottant dans le cadre d'une activité d'orpaillage illégale.

L'article 20 *quater* renforce l'ensemble de ces sanctions.

Il opère tout d'abord une distinction au sein de l'article L. 512-1 entre les infractions plus spécifiquement destinées à lutter contre l'orpaillage illégal (« *exploiter une mine ou disposer d'une substance concessible sans détenir un titre d'exploitation ou une autorisation, détenir du mercure ou tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe, depuis plus d'un mois, sans détenir le récépissé de déclaration, transporter du mercure ou tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe sans détenir la copie du récépissé de déclaration* ») et les autres infractions sanctionnées.

Les infractions non directement liées à la lutte contre l'orpaillage illégal verraient le montant de l'amende passer de 20 000 à 100 000 euros.

Les infractions liées à l'orpaillage illégal seraient regroupées au sein d'un I *bis* et punies d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 100 000 euros.

À l'article L. 512-2, le montant de l'amende encourue serait porté de 75 000 à 375 000 euros en cas d'atteinte caractérisée à l'environnement. Lorsque l'infraction est commise en bande organisée, l'amende serait portée de 150 000 à 4,5 millions d'euros. Par ailleurs, une nouvelle circonstance aggravante serait créée lorsque les faits ont eu lieu, en tout ou partie, dans le périmètre d'un parc ou d'une réserve. La peine encourue serait alors de sept ans d'emprisonnement et d'1 million d'euros d'amende.

À l'article L. 621-8-3, le montant de l'amende serait enfin porté de 45 000 à 100 000 euros.

L'article procède par ailleurs aux coordinations rendues nécessaires par les modifications proposées à l'article L. 512-1.

2. La position de la commission

La commission a estimé que cette augmentation des sanctions, bien que particulièrement importante, était proportionnée à la volonté de sanctionner de manière adéquate et dissuasive les atteintes portées à l'environnement. Elle s'inscrit dans le cadre des obligations fixées aux Etats membres par la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, qui comporte le considérant suivant :

« En vue de garantir une protection efficace de l'environnement, il est absolument nécessaire d'instaurer des sanctions plus dissuasives à l'égard des activités préjudiciables à l'environnement, qui entraînent généralement ou sont susceptibles d'entraîner une dégradation substantielle de la qualité de l'air, y compris la stratosphère, du sol et de l'eau ainsi que de la faune et de la flore, notamment en termes de conservation des espèces. »

Dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal, la balance entre les bénéfices de l'extraction illégale d'or et le risque encouru est un déterminant fondamental du développement des implantations. Une action de fond contre ce phénomène repose donc sur des sanctions à la hauteur de la gravité de l'infraction, et qui tiennent compte de celles prévues par les pays voisins de la France, particulièrement le Brésil.

<p>La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.</p>

Article 20 quinquies A

Créer une peine complémentaire d'interdiction du territoire

Cet article introduit à l'Assemblée nationale tend à créer une nouvelle peine complémentaire d'interdiction du territoire en cas d'infraction au code minier. La commission a émis un avis favorable à son adoption.

1. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Cet article est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, en séance publique, d'un amendement présenté par Lenaïck Adam et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche. Il prévoit la création d'une **peine complémentaire d'interdiction du territoire** applicable pour l'ensemble des infractions prévues aux articles L. 521-1 et L. 512-2 du code minier.

En l'état du droit l'article L. 521-3 du code minier prévoit uniquement une peine complémentaire d'interdiction de séjour dans les cas visés par l'article L. 512-2, c'est-à-dire lorsque l'infraction d'exploitation illégale a été commise avec circonstance aggravante.

Cette mesure est en pratique peu mise en oeuvre et de peu d'efficacité dans la lutte contre l'orpaillage illégal, car si 95 % des orpailleurs illégaux sont d'origine étrangère, ils sont dans leur très grande majorité en situation irrégulière sur le territoire national et ne disposent donc pas d'un permis de séjour susceptible d'être révoqué.

Cet article tend donc à rendre plus efficaces les mesures d'éloignement en créant un nouvel article L. 513-1, prévoyant la possibilité pour le juge de prononcer une peine complémentaire d'interdiction de territoire selon les modalités prévues par l'article 131-30 du code pénal, soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans au plus.

Un étranger en situation illégale pourra ainsi être reconduit à la frontière une fois sa peine purgée. D'après les éléments communiqués par le parquet de Cayenne au rapporteur, cette disposition aurait déjà pu trouver à s'appliquer dans plusieurs dizaines de cas depuis le début de l'année 2021.

2. La position de la commission

La commission a estimé que cette mesure venait compléter utilement le dispositif pénal de lutte contre l'orpaillage illégal qui est principalement le fait de ressortissants étrangers. Il restera à s'assurer que les services de l'État disposent des moyens de la mettre en œuvre sur le terrain.

La commission a émis un **avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

Article 20 quinquies

Étendre le report du début de la garde à vue, autorisé en Guyane, à l'ensemble des infractions au code minier

Cet article introduit à l'Assemblée nationale tend à généraliser la possibilité d'un report de vingt heures du début de la garde à vue en raison de circonstances matérielles insurmontables pour les infractions du code minier et du code des douanes relatives à l'orpaillage illégal. La commission a émis un avis favorable à son adoption.

1. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Cet article est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, en commission spéciale, d'un amendement de Lenaïck Adam et plusieurs de ses collègues des groupes La République en Marche et Modem. Il tend à étendre la possibilité de **report de vingt heures au plus du début de la garde à vue, actuellement possible dans certains cas en Guyane, à l'ensemble des infractions au code minier.**

L'article L. 621-8, qui figure parmi les dispositions pénales du code minier applicables spécifiquement en Guyane, prévoit la possibilité d'un report du début de la garde à vue en cas d'exploitation illégale d'une mine ou de substances concessibles, aggravée par une atteinte caractérisée ou commise en bande organisée. Outre les conditions relatives à l'infraction, ce report n'est possible que si se trouvent réunies des conditions matérielles et de forme. Il est en effet nécessaire que « *le transfert des personnes interpellées dans le délai légal de la garde à vue soulève des difficultés matérielles insurmontables* » et il doit être autorisé par le procureur de la République ou la juridiction d'instruction. En ce cas, le point de départ de la garde à vue peut exceptionnellement être reporté à l'arrivée dans les locaux du siège où cette mesure doit se dérouler. Le report ne peut excéder vingt heures.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur cette mesure, la chambre criminelle de la Cour de Cassation a jugé (Cass. crim., 8 déc. 2015, pourvoi n° 15-90018) qu'elle ne posait pas de difficulté sérieuse au regard de son caractère exceptionnel, de la nécessité de faire face à des difficultés matérielles insurmontables et du contrôle exercé par le juge.

L'article 20 *quinquies* étend la possibilité de report de la garde à vue, sans changer les conditions actuellement prévues, à l'ensemble des infractions prévues aux articles L. 512-1, L. 512-2 et L. 621-8-3, ainsi qu'à la retenue douanière possible en cas d'infraction aux règles de détention et d'exportation d'or natif. Il modifie à cette fin l'article L. 621-8.

2. La position de la commission

La commission s'est interrogée sur le caractère proportionné de l'extension proposée par cet article. Elle a néanmoins considéré que les garanties prévues, particulièrement les circonstances matérielles insurmontables, contrôlées par le juge, pouvait la justifier. Les limites des moyens aériens et la longueur des trajets le long des cours d'eau intérieurs de Guyane font qu'un décalage du début de la garde à vue de vingt heures au maximum jusqu'à l'arrivée au poste de gendarmerie ou au poste douanier paraît justifié pour que la garde à vue se déroule dans des conditions acceptables.

<p>La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.</p>

Article 20 decies

Habiller les agents de police judiciaire à réaliser des contrôles d'identité, des visites et fouilles de véhicules et d'embarcations dans le cadre des opérations de lutte contre l'orpaillage illégal

Cet article introduit par l'Assemblée nationale tend à étendre aux agents de police judiciaire les compétences en matière de contrôle d'identité et de fouilles de véhicules et d'embarcations actuellement réservées aux seuls officiers de police judiciaire dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal. La commission a émis un avis favorable à son adoption.

1. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Cet article est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, en séance publique, d'un amendement de Lenaïck Adam et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche. Il tend à étendre les **compétences des agents de police judiciaire (APJ)** et des agents de police judiciaire adjoints en matière de lutte contre l'orpaillage illégal.

Il leur permet ainsi d'exercer des prérogatives aujourd'hui réservées aux officiers de police judiciaire en application de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale.

Cet article s'inscrit dans le prolongement de l'article 90 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, codifié à l'article L. 621-8-2 du code minier, qui permet aux APJ de participer à la saisie et à la destruction des biens ayant servi à l'orpaillage illégal.

Dans le cadre de la poursuite des infractions en matière d'exploitation de mine sans titre, de détention de mercure, de concasseurs et de corps de pompe et aux infractions en matière de détention et de transport d'or natif, cette habilitation porte sur :

- les contrôles d'identité ;
- la visite des véhicules circulant, arrêtés ou en stationnement ainsi que des embarcations navigantes, arrêtées, amarrées ou échouées ;
- l'inspection visuelle ou la fouille des bagages ou du contenu des véhicules et des embarcations ;

- la visite des navires présents en mer territoriale, se dirigeant ou ayant déclaré leur intention de se diriger vers un port ou vers les eaux intérieures ou présents en amont de la limite transversale de la mer, ainsi que des bateaux, engins flottants, établissements flottants et matériels flottants se trouvant dans la mer territoriale ou en amont de la limite transversale de la mer ainsi que sur les lacs et plans d'eau.

Il tend à cette fin à insérer dans le code minier un nouvel article L. 621-8-5 qui comporte également les garanties en matière de durée de cette habilitation et de procédure.

2. La position de la commission

La commission a estimé adaptée aux besoins de la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane l'extension proposée de l'habilitation et adéquates les garanties destinées à encadrer cette habilitation. Les APJ et leurs adjoints ne pourraient agir que sur réquisition du procureur de la République, et **sur l'ordre et sous la responsabilité des OPJ**, ce qui constitue une garantie essentielle. Ils pourront apporter un appui renforcé aux OPJ, ce qui favorisera une répression plus efficace de l'orpaillage illégal.

La commission a émis un **avis favorable à l'adoption de cet article.**

Article 26 ter

Renforcement de l'obligation de verdissement des flottes de véhicules légers de l'État et des collectivités territoriales

L'article 26 *ter* du projet de loi tend à renforcer le rythme de l'obligation de verdissement des flottes de véhicules légers de l'État et des collectivités territoriales et de leurs groupements.

La commission, soucieuse que les spécificités territoriales soient prises en compte, a souhaité assouplir cette obligation de verdissement.

1. L'obligation de verdissement des flottes de véhicules contraint des collectivités territoriales et de leurs groupements à assurer un renouvellement propre de leur parc automobile

Une **obligation contraignante d'acquisition ou d'utilisation d'au moins 20 % de véhicules à faibles émissions lors du renouvellement du parc automobile de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que des établissements publics** a été introduite par la loi

sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996¹. Celle-ci a, par la suite, été renforcée et codifiée à l'article L. 224-7 du code de l'environnement, par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte dite « *TECV* » du 17 août 2015, puis par la loi d'orientation des mobilités dite « *LOM* » du 24 décembre 2019.

Déclinée en objectifs différenciés par type de personnes publiques, cette obligation **impose, désormais, aux collectivités territoriales et à leurs groupements un taux d'incorporation de véhicules à faibles émissions d'au moins 20 % lors du renouvellement de leurs parcs de véhicules légers**². Ce taux **doit être porté à 30 % à partir du 1^{er} juillet 2021** en application de ces mêmes dispositions.

Des exceptions sont toutefois prévues au IV de l'article L. 224-7 du code de l'environnement **prévoyant l'exclusion du champ des obligations de verdissement** les « *véhicules utilisés pour les missions opérationnelles, notamment ceux de la défense nationale, de la police nationale, de la gendarmerie et de la sécurité civile, ainsi que ceux nécessaires à l'exploitation des réseaux d'infrastructures et à la sécurité des transports terrestres et maritimes* ».

2. Le dispositif du projet de loi : un renforcement du rythme du verdissement des flottes de l'État et des collectivités territoriales

Ajouté par le rapporteur de la commission spéciale, Jean-Marc Zulesi, par un amendement en séance³, l'article 26 *ter* du projet de loi tend à modifier l'article 224-7 du code de l'environnement afin **d'accélérer le verdissement des flottes de véhicules des collectivités territoriales et de leurs groupements**.

Le taux d'incorporation de véhicules à faibles émissions lors du renouvellement de la flotte des collectivités et de leurs groupements serait fixé à **40 % entre le 1^{er} janvier 2025 et le 31 décembre 2029** puis porté à **70 % à partir du 1^{er} janvier 2023**.

3. La position de la commission : proposer une trajectoire de verdissement ambitieuse mais respectueuse des réalités locales

Il ressort des auditions menées par le rapporteur que la trajectoire prévue à l'article 26 *ter* est **particulièrement ambitieuse et très contraignante pour les collectivités territoriales**.

¹ Article L. 318-2 du code de la route.

² Est considéré comme un véhicule léger tout véhicule dont le poids total autorisé en charge est inférieur à 3,5 tonnes.

³ Amendement n° 5263 du rapporteur de la commission spéciale Jean-Marc Zulesi.

La commission, si elle partage l'objectif de verdissement des flottes des personnes publiques, est vigilante à la **définition d'une trajectoire progressive et respectueuse des réalités locales**.

Cette disposition, suscitant une forte opposition des associations représentatives d'élus¹, a, dès lors, semblé à la commission devoir être assouplie afin de **mieux prendre en compte les spécificités de certains territoires et d'accompagner les collectivités et leurs groupements** dans le déploiement de politiques environnementales pouvant se révéler particulièrement onéreuses.

Elle a, en premier lieu, jugé indispensable **d'assouplir la périodicité de l'obligation de verdissement des flottes** en reculant de plus de deux années le rehaussement du taux d'incorporation de véhicules légers faiblement émetteurs de 50 à 70 % lors du renouvellement de la flotte (**amendement COM-802** du rapporteur).

Sans fragiliser la trajectoire permettant d'atteindre l'objectif de décarbonation complète de la flotte des personnes publiques en 2050, une telle modification permettrait au contraire à l'ensemble des collectivités et de leurs groupements, quelles que soient leurs tailles et leurs spécificités géographiques, d'inscrire ce verdissement dans une **temporalité compatible avec non seulement la situation financière particulièrement dégradée des collectivités territoriales mais aussi les réalités du marché des véhicules propres**.

En second lieu, la commission a, par un **amendement COM-801** du rapporteur, proposé **d'exclure du champ de l'obligation de nouvelles catégories de véhicules répondant aux « nécessités du service public »** pour permettre aux collectivités faisant face, en particulier, à des contraintes géographiques spécifiques **d'adapter leur trajectoire de verdissement** à ces particularités.

Sous réserve de l'adoption de son amendement, la commission des lois a émis un **avis favorable** à l'adoption de l'article 50.

¹ L'Association des Maires de France (AMF), dans une contribution écrite envoyée le 3 mai au rapporteur, a rappelé qu'« il faut conditionner ces objectifs ambitieux à la réalité du marché, les renouvellements de certains engins (déniveleuses) sont par exemple impossibles car inexistantes sur le marché français ».

Article 27

Généralisation des zones à faibles émissions mobilités (ZFE-m)

L'article 27 du projet de loi vise à rendre obligatoire la création d'une ZFE-m dans les agglomérations de plus 150 000 habitants, à imposer un schéma national de restrictions de la circulation de certains véhicules et à transférer le pouvoir de police de la circulation en la matière du maire au président de l'EPCI.

La commission a adopté deux amendements destinés à préserver le pouvoir de police et les compétences des maires en matière de ZFE-m.

1. Les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) : un outil de lutte contre la pollution atmosphérique à disposition des collectivités territoriales

Malgré l'attention croissante portée à la préservation de la qualité de l'air, des **dépassements chroniques des normes de qualités de l'air ont été régulièrement observés**, au cours des dernières décennies, sur de nombreux territoires.

Comme l'a récemment rappelé le Conseil d'État dans plusieurs de ces décisions, **les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires permettant que les périodes de dépassements des normes de qualité de l'air soient les plus courtes possibles**¹.

Pour ce faire, **plusieurs outils ont été mis à disposition des collectivités territoriales** pour lutter localement contre les pollutions atmosphériques et améliorer la qualité de l'air.

L'un de ces outils est **la zone à faibles émissions mobilités (ZFE-m)**, codifiée à l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales, qui permet au maire ou au président de l'EPCI de **restreindre ou interdire la circulation des véhicules**, en particulier les plus polluants, sur un périmètre déterminé de son territoire².

La mise en œuvre d'une telle zone, initialement facultative pour toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants et dans les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère (PPA), a été **rendue obligatoire** par la loi d'orientation des mobilités dite « LOM » du

¹ Conseil d'État, req. n° 394254, Association Les Amis de la Terre France, 12 juillet 2017 et req. n° 428409, Association Les Amis de la Terre, 10 juillet 2020.

² Ces restrictions sont édictées en fonction en fonction des normes techniques applicables à la date de leur réception ou immatriculation et adossées à la classification dite « Crit-air » permettant d'identifier simplement les véhicules les plus polluants.

24 décembre 2019 pour toutes les agglomérations connaissant des dépassements chroniques des normes de qualités de l'air¹.

À ce jour, quatre collectivités territoriales ou groupements ont mis en œuvre une ZFE-m² et sept autres agglomérations sont soumises à une telle obligation³.

Le déploiement d'une ZFE-m est, en l'état actuel du droit, **décidé par l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation**, autrement dit, le maire ou le président de l'EPCI en cas de transfert de la compétence voirie à ce dernier⁴.

Aussi, présidait à la création de cet outil **la volonté de territorialiser les mesures de luttés contre la pollution atmosphérique**, des larges marges de manœuvre étant laissées aux collectivités territoriales et à leurs groupements concernant les modalités de mise en œuvre d'une telle zone. En l'occurrence, l'arrêté constitutif d'une ZFE-m fixe librement le zonage, la temporalité, le périmètre de la ZFE-m ainsi que les catégories de véhicules concernées et les dérogations locales pouvant être octroyées.

Enfin, **le contrôle du respect des restrictions prises sur ce fondement est à la charge des collectivités compétentes** et peut être réalisé par des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données.

2. Le dispositif du projet de loi : généraliser le déploiement de ZFE-m sur le territoire métropolitain

L'article 27 du projet de loi prévoit, à titre principal, trois modifications de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales visant à :

- généraliser le déploiement des ZFE-m qui seraient à compter du 31 décembre 2024, obligatoires, sur l'ensemble du territoire métropolitain, pour les agglomérations de plus de 150 000 habitants ;

¹ La définition du critère de « non-respect de manière régulière des normes de qualité de l'air » est précisée 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.

² Les métropoles concernées sont les quatre suivantes : Métropole de Lyon, Grenoble-Alpes Métropole, ville de Paris et métropole du Grand Paris.

³ Les agglomérations concernées sont les sept métropoles suivantes : 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 En application du quatrième alinéa du A. du I. de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, le transfert de la compétence voirie du maire au président de l'EPCI entraîne un transfert automatique du pouvoir de police spéciale de la circulation du maire au président de l'EPCI.

- **faciliter le déploiement des ZFE-m par le transfert automatique de compétences de police de la circulation en matière de ZFE-m des maires aux présidents des EPCI** sans possibilité pour les maires de s'y opposer et ce, même en l'absence de transfert de la compétence voirie et, dès l'entrée en vigueur de la présente loi ;

- et, **déployer de nouveaux schémas de restrictions nationaux** (certains véhicules, en raison de leur classification « Crit-air » ne pourraient plus circuler à partir du 1^{er} janvier 2023) qui seraient **définis par la loi** et s'imposeraient aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Plus particulièrement, sur ce dernier point, **un calendrier progressif d'interdiction de certains véhicules** en raison de leur contribution à la pollution atmosphérique devrait être respecté par les collectivités territoriales : dans ces zones devrait être interdite la circulation des véhicules « Crit'air 5 » et plus, au plus tard le 1^{er} janvier 2023, puis des véhicules « Crit'air 4 » et plus au plus tard le 1^{er} janvier 2024, et enfin des véhicules « Crit'air 3 » et plus au plus tard le 1^{er} janvier 2025.

À titre plus subsidiaire et uniquement pour certaines ZFE-m, les dispositions de l'article 27 du projet de loi visent à :

- prévoir des **possibilités de dérogations à cette obligation** justifiées par la faible proportion de population exposée aux dépassements des normes de qualité de l'air ou le déploiement d'actions alternatives par les collectivités concernées permettant d'atteindre les mêmes objectifs d'amélioration de la qualité de l'air ;

- et, à **rendre obligatoire l'édiction d'un schéma de restriction de la circulation des véhicules destinés au transport de personnes**¹.

En commission spéciale, outre un amendement rédactionnel², trois amendements ont été adoptés visant à :

- **restreindre le champ des dérogations** prévues par le projet de loi à l'obligation de création d'une ZFE-m³ ;

- **étendre les restrictions de circulation pesant sur les véhicules utilitaires légers** au sein des ZFE-m⁴ ;

- et, **exclure des restrictions de circulation les véhicules hybrides**⁵.

¹ Ces dispositions ne s'appliqueraient qu'aux ZFE-m mises en place sur le fondement du deuxième alinéa du 1 de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales.

² Amendement n° 2718 du rapporteur de la commission spéciale Jean-Marc Zulesi.

³ Amendement n° 2710 du rapporteur de la commission spéciale Jean-Marc Zulesi.

⁴ Amendement n° 4299 de Jean-Luc Fugit et plusieurs de ses collègues, sous amendé par le sous-amendement n° 5376 du rapporteur de la commission spéciale Jean-Marc Zulesi.

⁵ Amendement n° 4296 de Jean-Luc Fugit et plusieurs de ses collègues, sous amendé par les sous-amendements n° 5378 et 5379 du rapporteur de la commission spéciale Jean-Marc Zulesi.

Les dispositions de l'article 27 ont été enrichies en séance publique, par l'adoption de deux amendements tendant, d'une part, à **considérer satisfaite l'obligation de déploiement d'une ZFE-m pour toute agglomération de plus de 150 000 habitants dès lors que l'EPCI le plus peuplé de cette agglomération l'a mise en œuvre**, et d'autre part, à préciser le **contenu de la campagne d'information locale** mise en place lors du déploiement de la ZFE-m¹.

3. La position de la commission : garantir la territorialisation des ZFE-m et préserver le pouvoir de police de la circulation des maires

Si **faciliter le déploiement d'outils luttant contre la pollution atmosphérique constitue un objectif partagé**, la commission des lois est attentive à ce que les **mesures demeurent proportionnées au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales**.

Les dispositions de l'article 27 appellent, sur ce point, plusieurs observations.

En premier lieu, si l'objectif exposé par le Gouvernement dans l'étude d'impact de « *faciliter la mise en œuvre des ZFE-m* » mais aussi de « *simplifier les procédures : un seul arrêté permettra d'encadrer la ZFE-m alors que le CGCT impose de prendre autant d'arrêté que de commune de la ZFE-m dès que le pouvoir de police de circulation n'a pas été transférée au président de l'EPCI* »² constitue un objectif partagé, **imposer, pour ce faire, un transfert automatique des maires au président de l'EPCI d'une partie de leur pouvoir de police de la circulation, sans possibilité de s'y opposer, apparaît constituer une atteinte disproportionnée et non nécessaire au principe de libre administration des communes**.

Au surplus, **en imposant un tel transfert aux maires qui se seraient opposés, par le passé, au transfert de la compétence voirie** et par voie de conséquence au transfert de la compétence de police de la circulation au président de l'EPCI, les dispositions proposées **ne paraissent pas de nature à assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif de préservation de l'environnement et le principe de la libre administration des collectivités territoriales**.

En second lieu, **le schéma national de restriction des véhicules qui serait imposé aux collectivités remet en cause le principe de territorialisation des politiques de lutte contre la pollution atmosphérique**. Ce principe avait pourtant été clairement exprimé par le législateur lors de l'institution d'une obligation de déploiement des ZFE-m par la loi dite « LOM » du 24 décembre 2021.

¹ Amendement n° 7210 de Jean-Luc Fugit et plusieurs de ses collègues.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 226-227.

Alors qu'en l'état actuel du droit, les collectivités sont libres de définir dans les arrêtés instituant des ZFE-m les catégories de véhicules dont la circulation est interdite ou restreinte, celles-ci se verraient **obligées, dans un calendrier au demeurant particulièrement contraint, d'édicter des interdictions de circulation selon un rythme fixé au niveau national.**

Le rapporteur ne saurait se satisfaire **d'une telle obligation alors que les collectivités territoriales et leurs groupements déploient des efforts considérables afin de lutter contre la pollution atmosphérique** et demeurent les plus compétentes pour édicter des normes conformes aux réalités locales.

Dès lors, **ces dispositions**, qui ont soulevées de fortes oppositions de la part des associations représentatives d'élus, **ont semblées à la commission devoir être assouplies.**

Ainsi, elle a jugé indispensable, en premier lieu, de **permettre aux maires de s'opposer au transfert automatique des pouvoirs et compétences de police de la circulation en matière de ZFE-m.**

Elle a donc introduit, par **l'amendement COM-804** du rapporteur, un **mécanisme mettant fin à ce transfert en cas d'opposition d'au moins un tiers des maires de l'intercommunalité ou de maires représentant au moins un tiers de la population totale de l'établissement ou du groupement.**

Une telle modification permettrait de conserver le principe d'un transfert automatique des pouvoirs de police de la circulation en matière de ZFE-m du maire au président de l'EPCI, tout en permettant aux maires de s'y opposer s'ils souhaitent continuer d'exercer ce pouvoir de police spéciale.

La commission a également, en adoptant **l'amendement COM-803** du rapporteur, **supprimé le calendrier progressif d'interdiction de la circulation de certains véhicules tout en conservant l'obligation d'interdiction de circulation des véhicules les plus polluants au 1^{er} janvier 2030 dans les ZFE-m**, lorsque les normes de qualité de l'air n'y sont pas respectées. Ainsi, sans fragiliser les politiques de lutte contre la pollution atmosphérique, cette modification apparaît opérer une conciliation plus équilibrée entre le principe de libre administration des collectivités territoriales et l'objectif de préservation de l'environnement.

<p>Sous réserve de l'adoption de ces deux amendements, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 27.</p>

Article 29

**Généralisation de mesures tarifaires obligatoires
applicables aux services TER et TRANSILIEN**

L'article 29 du projet de loi tend à permettre aux AOT régionales d'inclure des objectifs environnementaux dans leur tarification des services ferroviaires de voyageurs à intérêt régional et à rendre obligatoire l'édiction d'un barème tarifaire, applicable à ces mêmes services, favorisant les transports collectifs et l'intermodalité.

La commission des lois, considérant que cette seconde modification remettait en cause inutilement la liberté tarifaire des régions applicable aux TER, propose l'adoption de cet article, sous réserve de la suppression de cette obligation.

1. Un principe de liberté tarifaire des régions en matière de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional pleinement dont les AOT régionales se sont saisies

Depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « *MAPTAM* » du 27 janvier 2014, **les régions sont devenues autorités organisatrices de transports d'intérêt régional** et ont vu, par la suite, à l'occasion de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (*NOTRe*) du 15 août 2015, leur compétence s'élargir afin **d'inclure la mobilité interurbaine**, précédemment confiée aux départements¹.

Parallèlement à ce transfert de compétence, les AOT régionales sont compétentes pour définir la politique tarifaire des services ferroviaires de personnes qu'elles organisent. Elles bénéficient d'un **principe de liberté tarifaire, applicable aux services ferroviaires d'intérêt régional**, introduit par la loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014, désormais codifié à l'article L. 2121-3 du code des transports pour les AOT régionales et à l'article L. 1241-1 du même code pour Île-de-France Mobilités².

Cette liberté tarifaire n'est aujourd'hui **encadrée que par deux obligations** fixées par le législateur au cinquième alinéa des articles L. 2121-3 et L. 1241-1 du code des transports.

En premier lieu, elle doit **avoir pour objectif la meilleure utilisation sur le plan économique et social du système de transport.**

¹ Articles L. 2121-3 du code des transports applicable aux AOT régionales et L. 1241-1 du même code applicable à Île-de-France Mobilités.

² Cette liberté tarifaire est entrée effectivement en vigueur après l'adoption du décret n° 2016-327 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités.

En second lieu, les AOT régionales doivent **appliquer les tarifs sociaux fixés au niveau national** qui recouvrent, les tarifs applicables aux familles nombreuses, le tarif pour les accompagnateurs de personnes handicapées civiles, le billet de congés annuels, le tarif applicable aux réformés et pensionnés de guerre, le tarif relatif à la promenade d'enfants, ainsi que le permis de visite aux tombes des militaires morts pour la patrie¹. Cette tarification sociale ne s'applique, au demeurant, qu'à 1 % du trafic de voyageurs sur les services d'intérêt régional.

Enfin, comme l'a constaté la Cour des comptes dans un rapport d'octobre 2019, « *les régions ont très rapidement saisi cette nouvelle liberté tarifaire* » afin de « *men[er] des politiques tarifaires favorables aux clients, notamment les abonnés, pour améliorer l'attractivité des TER et favoriser le report modal* »².

2. Le dispositif du projet de loi : généraliser la mise en œuvre par les AOT de mesures tarifaires attractives pour les services ferroviaires d'intérêt régional

Le Gouvernement propose à l'article 29, deux modifications des articles L. 1241-2 applicable à Île-de-France Mobilités et L. 2121-3 applicable aux AOT régionales du code des transports afin :

- de **permettre aux AOT régionales de prendre en compte des objectifs environnementaux dans leur tarification** applicable aux services ferroviaire d'intérêt régional au même titre que les objectifs sociaux et économiques existants ; et

- d'**instaurer une obligation pesant sur les autorités organisatrice des transports d'édicter des barèmes tarifaires privilégiant le recours aux transports collectifs** à ce même article du code des transports.

En commission spéciale, outre un amendement rédactionnel³, un amendement d'Aude Luquet et plusieurs de ses collègues a élargi les objectifs poursuivis par la nouvelle obligation tarifaire pesant sur les AOT régionales à **l'encouragement de l'intermodalité**⁴.

En séance publique, seul un amendement rédactionnel a modifié ces dispositions⁵.

¹ Ce nombre était initialement de huit, il a été ramené à six en 2017. En l'occurrence, la fixation des tarifs étudiants/apprentis/élèves et des abonnements pour les trajets professionnels a été transférée, en 2017, de l'État aux régions. Ces tarifs n'obéissent par conséquent plus à une tarification nationale.

² Rapport de la Cour des comptes, « Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence », octobre 2019, p. 22 et 32.

³ Amendement n° 2782 du rapporteur de la commission spéciale Jean-Marc Zulesi.

⁴ Amendement n° 4043 du rapporteur de la commission spéciale Jean-Marc Zulesi.

⁵ Amendement n° 5281 du rapporteur de la commission spéciale Jean-Marc Zulesi.

3. La position de la commission : préserver la liberté tarifaire des AOT régionales en matière de service ferroviaire d'intérêt régional

Eu égard aux conséquences néfastes du réchauffement climatique, le rapporteur admet **l'utilité des barèmes tarifaires incitatifs poursuivant les objectifs de favoriser l'intermodalité et d'inciter les usagers des transports individuels à privilégier les transports collectifs**. Ainsi, la commission accueille favorablement la possibilité offerte aux AOT régionales d'inclure des objectifs environnementaux dans leur politique tarifaire applicable aux services ferroviaires d'intérêt régional. Cette mesure permettra de **solidifier la base légale permettant aux AOT régionales de déployer des politiques tarifaires intégrant des objectifs environnementaux** et non plus seulement économiques ou sociaux, sans pour autant créer d'obligation pour ces dernières.

Néanmoins, **le rapporteur s'est interrogé sur la pertinence de l'obligation d'instaurer des barèmes tarifaires favorables aux transports collectifs, venant restreindre la liberté tarifaire des régions et l'estimant déjà largement satisfaite** par les efforts déjà déployés par les AOT régionales en la matière. Cette disposition, suscitant une forte opposition des associations représentatives d'élus, est problématique à deux égards.

D'une part, comme l'ont souligné les associations représentatives d'élus auditionnées par le rapporteur, **une telle obligation serait susceptible de porter une atteinte non nécessaire à liberté tarifaire des AOT régionales et contraindrait inutilement les collectivités pourtant garantes du déploiement de politiques tarifaires adaptées aux spécificités locales**.

Ainsi, si le rapporteur convient que l'objectif fixé dans l'étude d'impact « *de généraliser les mesures tarifaires les plus attractives déjà pratiquées par Île-de-France Mobilités et certaines régions pour rendre l'usage du train financièrement intéressant en comparaison de la voiture et participer ainsi à la réduction des émissions de gaz à effet de serre du trafic routier* »¹ ne peut qu'être partagé, il considère nécessaire de **garantir que les AOT régionales demeurent pleinement décisionnaires en matière de tarification des services d'intérêt régional**.

D'autre part, **le rapporteur s'est interrogé sur la nécessité de légiférer eu égard aux efforts considérables des régions déjà effectués en la matière**. De l'aveu même de l'étude d'impact, le prix acquitté par les usagers des services de TRANSILIEN et TER est de 7,14 centimes €/km contre 12 centimes €/km pour l'utilisation d'une voiture individuelle².

Il note également que la Cour des comptes, dans un récent rapport a souligné que les « *politiques tarifaires régionales ont clairement contribué à*

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 260.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 260.

renforcer l'attractivité des TER (...), en rendant, (...) le mode ferroviaire concurrentiel par rapport à la voiture particulière »¹.

Dès lors, la commission a proposé, par l'adoption d'un **amendement COM-805** du rapporteur, de **supprimer cette obligation restreignant inutilement la liberté tarifaire des régions et méconnaissant les efforts consentis par les régions déjà engagées dans des démarches visant à promouvoir les transports collectifs et l'intermodalité** par le biais d'une tarification avantageuse en matière de TER.

La commission des lois a donné un **avis favorable à l'adoption de l'article 29 ainsi modifié.**

Article 32

Habilitation à légiférer par ordonnances pour permettre aux régions de déployer des contributions spécifiques assises sur le transport routier de marchandises

L'article 32 du projet de loi vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances, pour une durée de deux ans, afin de permettre aux régions, à titre expérimental, de mettre en place des contributions spécifiques assises sur les véhicules de transport routier de marchandises circulant sur les voies du domaine public routier national mises à leur disposition.

Estimant que cette habilitation, trop large et imprécise, n'a pas sa place dans le projet de loi, la commission des lois propose de supprimer cet article.

1. Le dispositif du projet de loi : expérimenter une éco-contribution régionalisée sur le transport routier de marchandises

Le Gouvernement souhaite, à l'article 32 du projet de loi, être habilité, pour une durée de deux ans, à prendre par ordonnances, toutes mesures relevant du domaine de la loi liées aux transferts routiers. Ces mesures auraient pour objet d'instaurer des « *contributions spécifiques assises sur les véhicules de transport routier de marchandises* » sur les axes routiers nationaux non concédés transférés, dans le cadre d'une expérimentation, aux régions afin de mieux prendre en compte les coûts liés à l'utilisation des

¹ Rapport de la Cour des comptes, « Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence », octobre 2019, p. 34.

infrastructures routières et les externalités négatives de ce mode de transport¹.

Cette contribution pourrait être étendue sur le domaine routier départemental uniquement en cas de « *report significatif* » du trafic routier sur ces voies, au libre choix des départements.

2. La position de la commission : supprimer l'habilitation à légiférer par ordonnances demandée par le Gouvernement souffrant d'imprécision

L'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance sollicitée par le Gouvernement à l'article 32 du projet de loi visant à permettre aux régions d'instituer une éco-contribution sur le trafic routier de marchandises appelle plusieurs observations.

En premier lieu, la commission s'étonne que, dans la rédaction retenue par le Gouvernement et résultant des débats de l'Assemblée nationale, **les contributions spécifiques**, pouvant être déployées par les régions sur le transport routier de marchandises, **s'appliquent à une domanialité qui n'a pas été transférée aux régions**.

En l'occurrence, le transfert à titre expérimental et pour cinq ans, de certaines routes du réseau national non concédé aux régions est seulement envisagé à l'article 7 du **le projet de loi dit « 4D »** déposé au Sénat le 12 mai 2021 et dont l'examen est prévu en juillet 2021. Interrogés sur ce sujet, les ministres Barbara Pompilli et Jean-Baptiste Djebbari ont convenu que la solution actuellement retenue par l'ordonnance n'était pas la plus optimale.

L'article 7 du projet de loi « 4D » relatif à la décentralisation de routes nationales à titre expérimental aux régions

Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 4D », déposé le 12 mai 2021 au Sénat comporte des dispositions permettant la **décentralisation de routes nationales, à titre expérimental et sur la base du volontariat, aux régions**.

D'une durée de cinq ans, cette expérimentation permettrait aux régions d'exercer la compétence d'aménagement et de gestion d'une partie du domaine routier national non concédé. Dans ce cadre, elles disposeraient d'une compensation financière ainsi que d'une mise à disposition à titre gratuit du personnel de l'État.

Ainsi, est, à titre principal, prévu par l'article 7 de ce projet de loi que :

« I. – Dans un délai de deux mois à compter de la publication de la présente loi, un décret fixe une liste des routes non concédées relevant du réseau routier national, y compris les autoroutes, susceptibles d'être mises à disposition des régions dans le cadre d'une expérimentation. Sa durée est de cinq ans.

« Les régions sont compétentes pour aménager, entretenir et exploiter ces routes. »

¹ Cette seconde finalité a été précisée par voie d'amendement en commission spéciale n° 5063 déposé par la députée socialiste Josette Manin.

Dès lors, au titre de la méthode et de la lisibilité de la législation, la commission juge que **l'examen des dispositions relatives à l'éco-contribution régionalisée devrait intervenir dans le cadre du projet de loi dit « 4D » afin, dans un souci de cohérence juridique, de réunir dans un même texte les dispositions relatives au transfert expérimental de compétence de certaines routes nationales aux régions et créant une faculté pour ces mêmes régions de déployer une éco-contribution sur cette domanialité.**

En second lieu, s'il en comprend l'objectif, le rapporteur regrette que **la rédaction du champ de l'habilitation sollicitée par le Gouvernement soit particulièrement imprécise.**

En effet, malgré les interrogations sur ce sujet, le Gouvernement n'a pas, à ce jour, explicité ses intentions concernant :

- la forme des contributions (pouvant être une taxe ou une redevance, et s'asseoir sur la durée - autrement dit être une vignette - ou la distance kilométrique) ;

- les catégories de véhicules assujettis ainsi que les exonérations, abattements et réductions pouvant être définis ;

- l'affectation des contributions ;

- l'autorité compétente pour percevoir et en assurer collecte des contributions, et plus particulièrement dans le cas où elle serait déployée au niveau régional comme départemental ;

- l'autorité supportant les coûts de collecte des contributions ;

- les modalités de collecte des contributions (portiques, péages, vignette à acheter *ex ante*) ;

- l'interopérabilité des systèmes collectant les contributions ;

- la caractérisation du « report significatif » de trafic routier sur le réseau routier départemental ;

- l'articulation entre les contributions régionales et départementales mais également avec l'écotaxe alsacienne ;

- l'exclusion de la prise en compte de la décision des régions d'instituer ou non cette éco-contribution dans le calcul des compensations financières décidées lors du transfert des routes aux régions.

Plus particulièrement, la commission, **soucieuse du respect du principe de non-tutelle entre les collectivités territoriales**, restera vigilante à ce que la **décision d'étendre l'éco-contribution au réseau routier départemental ne puisse être prise que par les départements et que ces derniers bénéficient des contributions prélevées en raison de l'utilisation de leur domaine routier**. Comme que l'a relevé le Conseil d'État dans son avis sur le texte, *« il serait en outre paradoxal que la région bénéficie des contributions perçues sur les voies départementales, alors que ce sont les départements qui doivent assumer la charge des infrastructures dégradées par le report du trafic »*¹.

Au surplus, la **directive européenne dite « Euro-vignette »**², qui encadre l'édition de contributions spécifiques pouvant être instituées sur les véhicules de transport de marchandises supérieur à 3,5 tonnes par les États-membres ou leurs collectivités, **est en cours de révision** et devrait vraisemblablement aboutir à un texte plus contraignant pour les États-membres. Dès lors, le rapporteur s'interroge sur la **nécessité d'édicter une telle éco-contribution alors même que la révision de cette directive européenne pourrait entraîner la caducité de l'éco-contribution** proposée par le Gouvernement.

Enfin, la loi du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) a prévu, d'une part, le transfert de certaines routes à la CEA et, d'autres part, a **habilité le Gouvernement à prendre, par la voie d'ordonnances, toute mesure permettant à la CAE d'instituer une écotaxe**, justifiée par l'important report de trafic sur les routes alsaciennes du fait de l'écotaxe allemande³. Bien que le délai initial de dix-huit mois ait été prolongé de quatre mois en raison de la crise sanitaire⁴, **le Gouvernement n'a été en mesure de prendre une ordonnance sur ce fondement qu'en date du 26 mai 2021 – soit près de deux ans après la promulgation de la loi relative à la Collectivité européenne d'Alsace précitée**⁵. Le rapporteur s'interroge en conséquence non seulement sur la **capacité du Gouvernement à édicter une telle ordonnance**, applicable sur l'ensemble du territoire, **dans le délai prévu**, mais encore sur **l'articulation entre ces deux contributions si elles venaient à être toutes deux déployées**.

¹ Avis du Conseil d'État sur le projet de loi dit « climat et résilience », paragraphe 40.

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.

³ La LKW Maut s'applique au transport routier de marchandises sur le domaine routier allemand.

⁴ L'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a prolongé d'une durée de quatre mois l'ensemble des habilitations à légiférer par ordonnance en raison de la crise sanitaire. Le délai d'habilitation est donc échu au début du mois de juin 2021.

⁵ L'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 a été publiée au Journal officiel de la République française du 27 mai 2021. Ainsi, réunie le mercredi 26 mai 2021 sous la présidence de François Noël Buffet, la commission des lois a examiné l'avis de Stéphane Le Rudulier sur le projet de loi dit « climat et résilience » avant la publication de ladite ordonnance.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission a proposé la **suppression de cet article** par un **amendement COM-806** du rapporteur. Elle invite, dès lors, le Gouvernement à proposer une rédaction « en dur » ou plus précise du champ de l'habilitation à légiférer qu'il sollicite en vue de l'examen prochain du projet de loi dit « 4D » par le Sénat.

La commission des lois propose la **suppression** de l'article 32.

Article 47

Programmation de l'effort national de réduction du rythme de l'artificialisation des sols

De portée normative limitée, l'article 47 tend à doter la France d'un objectif programmatique, à l'échelle nationale, de réduction du rythme de l'artificialisation des sols.

Amendée à l'Assemblée nationale, cette disposition de portée déclaratoire n'appelle pas de modification supplémentaire. La commission propose donc de l'adopter sans modification.

1. La nécessité d'une action résolue pour réduire le rythme de l'artificialisation des sols en France

2.1. Un problème bien identifié par les pouvoirs publics

Au cours de la décennie 2010, l'artificialisation des sols et les difficultés environnementales qu'elle induit ont fait l'objet d'une **prise en compte, progressive mais de plus en plus affirmée, par les pouvoirs publics**.

En 2015, l'artificialisation des sols constituait ainsi l'un des dix « *nouveaux indicateurs de richesse* » élaborés par le Gouvernement dans son rapport annuel rendu au Parlement sur le sujet¹. La même année², le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) rendaient un rapport formulant des « *propositions pour un cadre*

¹ Ce rapport est, en principe, rendu chaque année par le Gouvernement au Parlement en vertu des dispositions de l'article unique de la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques. Ces indicateurs avaient notamment pour but de mieux prendre en compte les enjeux de développement durable au sein des indicateurs de richesse.

² L'année 2015 avait été désignée comme « année internationale des sols » par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

national de gestion durable des sols »¹. La proposition d'une stratégie nationale concluant ce rapport a constitué la première ébauche d'une réflexion d'ensemble sur le sujet de l'artificialisation des sols.

En 2017, l'Institut national de la recherche agronomique² (INRA) et l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux³ (IFSTTAR) présentaient le fruit d'une volumineuse expertise scientifique collective sur l'artificialisation des sols, à la demande conjointe du ministère de la transition écologique et solidaire, de l'Ademe et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation⁴. La même année, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) présentait une première étude sur la consommation foncière d'espaces et ses déterminants à partir des fichiers de la Direction générale des finances publiques (DGFIP)⁵.

Ces rapports administratifs ont fait émerger la **nécessité d'une prise en compte de l'artificialisation des sols dans la définition des politiques publiques**, intervenue en 2018 à travers le « *plan biodiversité* ». Présenté par le Gouvernement le 4 juillet 2018, ce plan retient la limitation de la consommation d'espaces parmi ses vingt-quatre objectifs principaux et fixe, à un horizon devant être déterminé ultérieurement, l'objectif de « *zéro artificialisation nette* »⁶.

¹ « Propositions pour un cadre national de gestion durable des sols », *rapport commun du CGEDD (Philippe Bellec et Patrick Lavarde) et du CGAAER (Laurence Lefebvre et Marie-Laurence Madignier), septembre 2015, accessible à l'adresse suivante : <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/bibliographie/propositions-gestion-durable-des-sols-cgaer-cgedd>.*

² Devenu depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2019-1046 du 10 octobre 2019 l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).

³ Désormais fusionné au sein de l'Université Gustave-Eiffel.

⁴ « Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action », *rapport d'expertise scientifique collective, décembre 2017, accessible à l'adresse suivante : <https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/bibliographie/artificialisation-sols-determinants-impacts-leviers>.*

⁵ Ces travaux sont accessibles à l'adresse suivante : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/consommation-espaces-ses-determinants-apres-fichiers-1>.

⁶ Voir en particulier l'action n° 10 de ce plan : « Nous définirons, en concertation avec les parties prenantes, l'horizon temporel à retenir pour atteindre l'objectif « zéro artificialisation nette » et la trajectoire pour y parvenir progressivement. Les collectivités, à l'occasion du renouvellement de leurs documents d'urbanisme, devront se fixer un objectif de maîtrise ou de réduction de l'artificialisation des sols compatible avec la trajectoire définie au niveau national, tout en tenant compte des spécificités locales. »

2.2. Un large consensus sur l'objectif

Le consensus autour de l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation des sols a ainsi été progressivement construit, par la publication de divers plans et rapports, mais également par les effets néfastes dont peut s'accompagner le phénomène pour l'ensemble des acteurs de terrain. Comme le rappelle le récent rapport du groupe de travail de la commission des affaires économiques sur le sujet¹, ces effets sont de trois ordres :

- **écologique** : le revêtement ou les bâtiments des sols artificialisés conduit à leur imperméabilisation, qui modifie elle-même leur capacité à constituer un réservoir de biodiversité ou à stocker du carbone et peut conduire à des pollutions ;

- **social** : à long terme, l'artificialisation des sols pourrait conduire à une réduction de la surface agricole utile et constituer une difficulté pour la préservation de l'activité agricole en France ;

- **économique** : l'étalement urbain dont procède l'artificialisation peut renchérir le coût pour les collectivités d'entretien de services publics et conduire à une dévitalisation économique des centre-villes.

Dès lors, l'objectif de la réduction du rythme de l'artificialisation des sols ne pose pas de difficulté et s'avère largement partagé.

2. Une disposition programmatique qui ne pose pas de difficulté majeure

L'article 47 du présent projet de loi traduit l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation en une **disposition législative programmatique**. Il fixe ainsi à l'année 2050 l'échéance à laquelle « l'objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols » doit être atteint. Il fixe à cette fin un objectif de rang intermédiaire de réduction du rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la date de la promulgation de la loi.

¹ « Objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires », rapport d'information n° 584 (2020-2021) de Jean-Baptiste Blanc, Anne-Catherine Loisier et Christian Redon-Sarrazy, fait au nom de la commission des affaires économiques, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-584-notice.html>.

Des amendements adoptés à l'Assemblée nationale par la commission spéciale, à l'initiative de Jean-Luc Lagleize¹ et du rapporteur Lionel Causse², ont **précisé la portée de l'objectif et clarifié la rédaction initiale de l'article**³ pour prévoir que « *le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la date de promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée soit inférieure à la moitié de la consommation d'espace observée sur les dix années précédant cette date.* » Ainsi rédigé, l'objectif national de réduction du rythme de l'artificialisation est clarifié. Il n'en soulève pas moins **certaines interrogations**.

En premier lieu, cet objectif **diverge de celui proposé par les membres de la Convention citoyenne pour le climat**, qui avaient formulé un objectif de réduction de l'artificialisation, sur les dix prochaines années, de 25 % par rapport à la consommation des sols constatée dans les vingt dernières années. **Cette divergence n'apparaît néanmoins pas problématique** puisque, d'une part, elle s'explique par l'insuffisante qualité des données disponibles sur le sujet au-delà de la période de dix ans retenue, et que, d'autre part, l'objectif ainsi fixé par le projet de loi est plus ambitieux que celui proposé par la Convention citoyenne pour le climat.

En deuxième lieu, cet objectif pose la question de sa **territorialisation**. Fixé au niveau national, il présente le risque d'une insuffisante prise en compte des situations concrètes rencontrées sur le terrain. À cet égard, plusieurs personnes auditionnées par le rapporteur ont fait valoir que, ainsi défini, l'objectif prévu par le projet de loi tendait à **pénaliser les comportements vertueux** : à titre d'exemple, une collectivité territoriale ayant déjà diminué, dans les dix dernières années, le rythme de l'artificialisation des sols sur son territoire pourrait interpréter cette disposition comme exigeant de sa part un effort encore supérieur à celui consenti par une collectivité n'ayant pas entamé d'effort comparable. Plus généralement, de nombreux acteurs, dont les représentants d'associations d'élus, ont souligné la nécessaire territorialisation d'un tel objectif national.

¹ Amendement n° 3881 de Jean-Luc Lagleize, sous-amendé par le sous-amendement n° 5411 du rapporteur Lionel Causse.

² Amendement n° 5152 du rapporteur Lionel Causse.

³ Dans sa version transmise à l'Assemblée nationale, le projet de loi prévoyait que « le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la date de promulgation de la présente loi doit respecter l'objectif de ne pas dépasser la moitié de la consommation d'espace observée sur les dix années précédant cette date ».

Bien que légitimes, **ces critiques doivent être nuancées au regard du caractère faiblement normatif** de l'article 47, qui demeure une simple disposition programmatique. En outre, **la territorialisation de l'objectif et la prise en compte des efforts déjà consentis sont en particulier prévus, s'agissant des collectivités territoriales et de leurs groupements, à l'article 49** du présent projet de loi.

Au regard de ces éléments, il n'a pas paru nécessaire à la commission des lois de modifier cet article, dont elle propose l'adoption.

La commission a émis un **avis favorable à l'adoption** de l'article 47.

Article 48

Intégration parmi les objectifs généraux du droit de l'urbanisme d'un objectif de réduction de l'artificialisation des sols

L'article 48 tend, d'une part, à inclure l'artificialisation des sols parmi les principes et objectifs généraux applicables aux collectivités publiques en droit de l'urbanisme et, d'autre part, à définir cette notion.

Jugeant ces dispositions nécessaires mais perfectibles, en particulier s'agissant de la définition de la notion d'artificialisation des sols, la commission a proposé d'adopter l'article sous réserve de modification.

1. L'introuvable définition de l'artificialisation des sols

La notion d'artificialisation des sols renvoie à une réalité qui, bien que confusément comprise par l'ensemble des acteurs qui la manient, demeure en définitive mal définie. En effet, au fur et à mesure que les problèmes posés par l'artificialisation des sols ont été pris en compte par les pouvoirs publics, la notion a fait l'objet de **définitions successives, chacune échouant à emporter le consensus sur sa pertinence**. Ces définitions sont retracées dans le tableau ci-dessous, issu des travaux du groupe de travail de la commission des affaires économiques sur l'objectif « *zéro artificialisation nette* »¹.

¹ Rapport d'information n° 584 (2020-2021) sur l'objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires, fait par Jean-Baptiste Blanc, Anne-Catherine Loisier et Christian Redon-Sarrazy, p. 20, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r20-584/r20-584.html>.

Tableau comparatif des différentes définitions institutionnelles récentes de l'artificialisation.

INSEE	« Phénomène anthropique par lequel des espaces naturels, agricoles et forestiers sont transformés au profit d'implantations artificielles » (2017) « Transformation d'un sol à caractère agricole, naturel ou forestier par des actions d'aménagement, pouvant entraîner son imperméabilisation totale ou partielle » (2021)
Ministère de la transition écologique et solidaire Club PLUi	« Transformation d'un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale, afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport (habitat, activités, commerces, infrastructures, équipements publics...) » (2021)
Cerema	« Est nommé artificialisé tout espace ni naturel, ni agricole, ni forestier » (2019 et 2020) Le Cerema indique utiliser comme synonymes « artificialisation » et « consommation d'espaces ».
Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (OENAF) CLC INRA-IFSTTAR	« Changement d'état effectif d'une surface agricole, forestière ou naturelle vers des surfaces artificialisées, c'est-à-dire les tissus urbains, les zones industrielles et commerciales, les infrastructures de transport et leurs dépendances, les mines et carrières à ciel ouvert, les décharges et chantiers, les espaces verts urbains (espaces végétalisés inclus dans le tissu urbain), et les équipements sportifs et de loisirs y compris des golfs. Les espaces qui subissent une artificialisation ne sont plus disponibles pour des usages tels que l'agriculture, la foresterie ou comme habitats naturels » (2017)
France Stratégie	« La définition conventionnelle retenue consiste à désigner comme artificialisés les sols qui ne sont pas des espaces naturels, agricoles ou forestiers » (2019)
Eurostat	Les sols artificialisés recouvrent les « sols bâtis et les sols revêtus et stabilisés (routes, voies ferrées, parkings, chemins...) ». L'INSEE note que cette définition est plus restrictive que la définition française qui recouvre également d'autres « sols artificialisés », comme les mines, les carrières, les décharges, les chantiers, les terrains vagues et les espaces verts artificiels.

Source : commission des affaires économiques du Sénat

La difficulté à dégager une définition communément partagée du phénomène de l'artificialisation des sols a pour corollaire la pluralité des méthodes de sa mesure.

Les différents modes de mesure de l'artificialisation des sols

Il existe trois méthodes principales pour mesurer l'artificialisation des sols :

- l'enquête dite Teruti-LUCAS (pour Land Use/Cover Area frame statistical Survey) qui se fonde sur de la photo-interprétation et un contrôle sur le terrain par échantillonnage ;
- l'outil européen CORINE (Coordination of Information on the Environment Land Cover), géré par l'Agence européenne pour l'environnement à partir d'images satellitaires ;
- les fichiers fonciers, fondés sur l'utilisation des données fiscales.

La coexistence de plusieurs méthodes de mesure du phénomène rend ainsi plus difficile sa quantification et son appréhension par les pouvoirs publics. Alors que le présent projet de loi fixe des objectifs chiffrés aux collectivités territoriales compétentes en matière d'aménagement et d'urbanisme, il apparaît donc nécessaire de dégager une définition consensuelle de la notion d'artificialisation des sols, permettant une **quantification insusceptible de contestation.**

2. Les dispositions du projet de loi

Dans sa rédaction issue des délibérations de l'Assemblée nationale, l'article 48 du présent projet de loi tend en premier lieu à **inclure la réduction du rythme de l'artificialisation des sols parmi les principes et objectifs généraux de l'urbanisme, prévus à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.** Les collectivités publiques seraient ainsi tenues de limiter le phénomène d'artificialisation dans le but d'aboutir « à terme, à l'absence de toute artificialisation nette » des sols. Ce faisant, elles seraient tenues de rechercher un équilibre entre :

- la **maîtrise de l'étalement urbain** ;
- le **renouvellement urbain**, y compris au travers de la revalorisation des friches, et **l'optimisation de la densité des espaces urbanisés**, y compris au travers de la surélévation des bâtiments existants¹ ;
- la **qualité urbaine**, en privilégiant les formes innovantes et durables d'aménagement et de requalification urbaine, ainsi que la préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ;
- la **protection des sols naturels, agricoles et forestiers.**

¹ La mention de certains moyens par lesquels ces objectifs peuvent être atteints (respectivement la revalorisation des friches et la surélévation des bâtiments) résulte de l'adoption d'amendements n^{os} 5017 et 5112 de Jean-Luc-Lagleize avec avis favorables de la commission et du Gouvernement. Ces ajouts sont de faible portée normative et pourraient être considérés comme satisfaits par le droit existant ; ils n'appellent néanmoins pas en tant que tels de modification par la commission.

Le rapporteur note que ces notions sont déjà, pour certaines, mentionnées par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme et sont donc d'ores et déjà prises en compte par les collectivités publiques compétentes en matière d'urbanisme. Il en va ainsi des notions suivantes :

- « *la lutte contre l'étalement urbain* » ;
- « *le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés* » ;
- « *l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels* » ;
- la « *protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* ».

En conséquence, **la pertinence de l'ajout d'un nouveau paragraphe au même article, reprenant des notions similaires ou identiques sans qu'il en soit clairement prévu l'articulation, apparaît discutable.** Reconnaisant néanmoins la nécessité de singulariser, au sein des objectifs généraux que doivent poursuivre les collectivités publiques en matière d'urbanisme, la lutte contre l'artificialisation des sols, **la commission n'a pas estimé nécessaire de revenir sur ces dispositions.**

Il n'en va pas de même de la seconde modification prévue par l'article 48 du projet de loi, qui porte sur la définition des sols artificialisés. Le projet de loi prévoyait, dans sa rédaction initiale, une définition particulièrement lapidaire : un sol aurait ainsi « *été regardé comme artificialisé si l'occupation ou l'usage qui en est fait affectent durablement tout ou partie de ses fonctions* ». Cette définition aurait été précisée par un décret en Conseil d'État, laissant en la matière une très large marge d'appréciation au pouvoir réglementaire.

Inchangée à l'issue de son examen par la commission spéciale de l'Assemblée nationale, cette définition a opportunément été enrichie et précisée lors des débats en séance publique, par l'adoption de deux amendements en particulier. En premier lieu, un amendement de Florence Lasserre a précisé cette définition en prévoyant que serait considéré comme artificialisé un sol dont les fonctions « *écologiques, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique* » sont affectées par l'usage qui en est fait¹. En second lieu, des amendements identiques ont prévu l'exclusion des surfaces de pleine terre de la définition des sols artificialisés².

Ainsi complétée, la définition de l'artificialisation des sols, qui ne se borne pas à une simple définition quantitative mais se fonde sur la description de l'atteinte à la qualité et aux fonctions des sols, paraît suffisamment robuste. Force est néanmoins de constater que cette définition reste difficilement maniable pour les acteurs qui devront s'en saisir, au premier rang desquels les collectivités territoriales et leurs groupements.

En conséquence, la commission a adopté l'amendement COM-807 de son rapporteur tendant à préciser, dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, les sols qui sont considérés comme artificialisés. Cette précision présenterait en particulier l'avantage de faire référence à la notion de « *parcelle* », usuelle dans les documents d'urbanisme, et de lier le phénomène d'artificialisation à celui de l'imperméabilisation des sols. Enfin, cette définition préciserait également les conditions dans lesquelles un sol ne saurait être considéré comme artificialisé.

La définition de l'artificialisation des sols serait ainsi déclinée opérationnellement, ce qui permettrait aux acteurs de terrain, dont les collectivités territoriales et leurs groupements en charge de l'élaboration de documents d'urbanisme, de pleinement se l'approprier.

<p>La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 48 ainsi modifié.</p>

¹ Amendement n° 5018 de Florence Lasserre, adopté avec avis favorables de la commission et du Gouvernement.

² Amendements identiques n°s 3158 et 3234 de Lise Magnier et Thibault Bazin, adoptés avec avis favorables de la commission et du Gouvernement.

Article 49

Déclinaison dans les documents d'aménagement et d'urbanisme de l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation des sols

L'article 49 tend à décliner, au sein des documents de planification et d'urbanisme, les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols définis au niveau national, tels qu'ils résultent notamment des articles 47 et 48 du présent projet de loi.

Favorable à une telle territorialisation, la commission a néanmoins jugé que, dans sa rédaction résultant des délibérations de l'Assemblée nationale, l'article tendait à donner un caractère excessivement contraignant au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), au détriment de la liberté des collectivités infrarégionales. Elle a en conséquence proposé d'adopter l'article, sous réserve de l'adoption de trois amendements.

1. La nécessaire déclinaison territoriale de l'objectif de « zéro artificialisation nette »

1.1. Un objectif de territorialisation largement partagé

Dès son identification par les pouvoirs publics en tant qu'enjeu de politiques publiques, **la lutte contre l'artificialisation des sols a été perçue comme devant faire l'objet d'une territorialisation**. Ainsi, un rapport commun du CGEDD et du CGAAER posait en 2015, parmi les six principes devant guider une stratégie nationale de lutte contre l'artificialisation des sols, celui d'une stratégie **déclinée dans les territoires**¹.

Le présent projet de loi fixe néanmoins à son article 47 un **objectif de lutte contre l'artificialisation des sols à l'échelle nationale**. Bien que d'une portée normative limitée, cette disposition aurait pu faire craindre que son application soit source d'inégalités pour les acteurs concernés, au premier rang desquels les collectivités territoriales et leurs groupements. En effet, la fixation d'un objectif intermédiaire de réduction de moitié, dans les dix années suivant la date de la promulgation de la loi, du rythme de l'artificialisation des sols constatée sur les dix années précédentes a fait l'objet d'interrogations de la part de plusieurs personnes entendues par le rapporteur : ce faisant, la rédaction retenue lie les efforts futurs à ceux déjà consentis sur les dix dernières années, **pénalisant ainsi potentiellement les acteurs les plus vertueux**.

¹ « Propositions pour un cadre national de gestion durable des sols », *rapport commun du CGEDD (Philippe Bellec et Patrick Lavarde) et du CGAAER (Laurence Lefebvre et Marie-Laurence Madignier), septembre 2015, p. 70.*

Il est donc bienvenu que l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols soit territorialisé, afin d'assurer la juste prise en compte des contraintes spécifiques de chaque territoire et des efforts déjà consentis en la matière par certains acteurs, notamment les collectivités territoriales et leurs groupements.

1.2. *Le dispositif du projet de loi : une déclinaison territoriale au sein des documents de planification et d'urbanisme*

L'article 49 du présent projet de loi procède à cette nécessaire territorialisation de l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols, en **déclinant celui-ci au sein des documents de planification dont les collectivités territoriales et leurs groupements ont la charge**. Eu égard aux compétences en cause, qui ont essentiellement trait à l'aménagement et à l'urbanisme, sont concernés les échelons régional, intercommunal et communal.

L'exigence de lutte contre l'artificialisation des sols serait ainsi intégrée, par des objectifs chiffrés et en particulier par une « *trajectoire permettant d'aboutir à l'absence de toute artificialisation nette des sols avec, par tranches de dix années, un objectif de réduction du rythme de l'artificialisation* », au sein des documents suivants :

- le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) – tant dans ses objectifs que dans le fascicule de ses règles – ;
- le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) ;
- le schéma d'aménagement régional (SAR), dans certains outre-mer ;
- le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) ;
- le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ;
- le plan local d'urbanisme (PLU), le cas échéant intercommunal ;
- la carte communale.

Au-delà de l'intégration dans ces documents d'objectifs chiffrés de lutte contre l'artificialisation des sols, l'article 49 du présent projet de loi prévoit notamment la conditionnalité de l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs (s'agissant du SCoT)¹ ou de certains sols représentant des espaces naturels, agricoles et forestiers, dits « ENAF » (s'agissant des PLU)².

¹ Voir le 3° du II.

² Voir le b du 4° du II.

2. La position de la commission : un dispositif largement amélioré par l'Assemblée nationale, encore perfectible

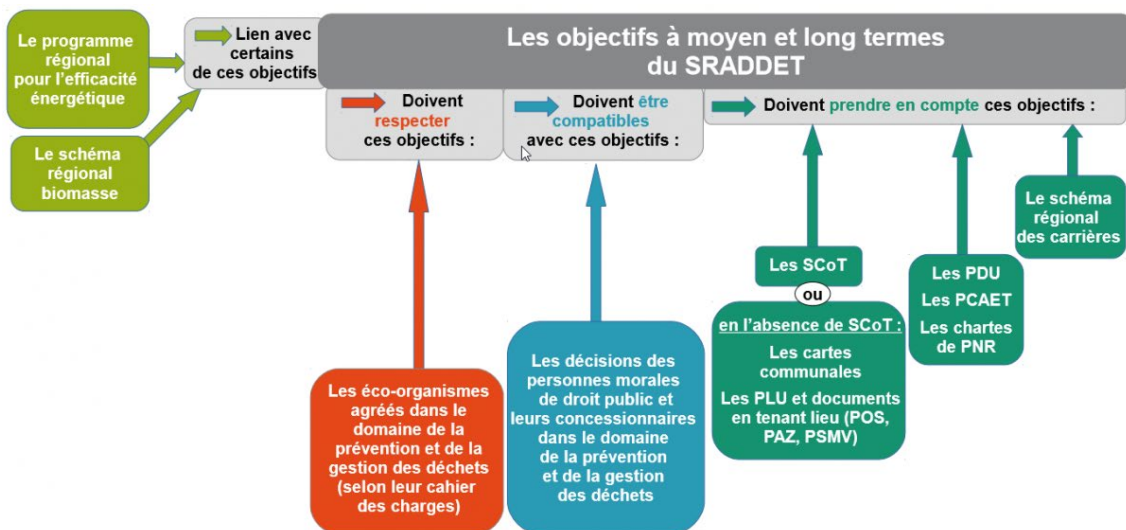
L'article 49 a fait l'objet de certaines améliorations bienvenues lors de son examen à l'Assemblée nationale. À titre principal, **les délais de mise en conformité ont été assouplis**¹, ce qui permettra de faciliter l'appropriation par les élus concernés de ces nouvelles contraintes tout en garantissant l'atteinte des objectifs fixés en matière d'artificialisation des sols. L'examen de l'article à l'Assemblée nationale a également été l'occasion de **renforcer les conditions de déclinaison au sein des divers documents de planification et d'urbanisme de l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols**, permettant en particulier la prise en compte des contraintes auxquelles sont soumises les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les efforts déjà réalisés en la matière. Satisfaite de ces ajustements, la commission a néanmoins jugé l'article perfectible sur trois points.

En premier lieu, elle a jugé que l'article tendait à **donner un caractère excessivement contraignant au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), au détriment de la liberté des collectivités infrarégionales**. L'inscription par le 1° du I de l'article de l'objectif de lutte contre l'artificialisation **non seulement dans les objectifs, mais également dans le fascicule des règles du SRADDET**, a ainsi paru insuffisamment respectueuse de la libre administration du bloc local. Les SCoT et PLU(i) sont tenus d'être compatibles avec les règles fixées par le SRADDET mais doivent seulement prendre en compte les objectifs déterminés par celui-ci², comme le rappelle le schéma ci-dessous.

¹ Le délai de mise en conformité des documents régionaux est ainsi passé de 6 mois à un an ; celui des SCoT, en cas d'absence de SRADDET, est passé de 18 mois à 2 ans ; celui des SCoT, PLU(i) et cartes communales en présence d'un SRADDET, est passé d'un délai de trois mois après l'adoption du SRADDET modifié à un délai plus souple, dès leur première révision ou modification, dans un délai maximal de deux ans à compter de la promulgation de la loi ; enfin, l'entrée en vigueur des SCoT et PLU(i) modifiés aurait lieu respectivement 5 ans et 6 ans après la promulgation de la loi.

² Les documents d'urbanisme et de planification entretiennent trois types de rapport : la conformité, qui implique que le document de rang inférieur respecte et mette en œuvre les dispositions du document de rang supérieur ; la compatibilité, qui implique que la mise en œuvre du document de rang inférieur ne fasse pas obstacle à l'application des dispositions du document de rang supérieur ; la prise en compte, qui implique que le document de rang inférieur ait la possibilité de prévoir des dispositions contraires à celles du document de rang supérieur, sous réserve qu'un tel écart soit dûment justifié.

Schéma récapitulatif des liens entre les différents documents de planification et d'urbanisme



Source : CEREMA

Estimant que la **territorialisation de l'objectif de diminution du rythme de l'artificialisation des sols** devait en priorité s'effectuer au plus près du terrain, au sein des SCoT et PLU(i), la commission a prévu par l'adoption de l'amendement COM-808 de son rapporteur que la déclinaison de cet objectif au sein du SRADDET trouverait mieux sa place dans les objectifs fixés par celui-ci que dans son fascicule de règles. Par cohérence, il est apparu nécessaire de supprimer l'alinéa 5 de l'article, qui contraignait les conseils régionaux à décliner ces règles entre les différentes portions du territoire régional : devenue sans objet, cette disposition semblait en tout état de cause peu respectueuse de la libre administration des conseils régionaux, qui disposent déjà de la faculté d'effectuer une telle déclinaison.

En deuxième lieu, la commission a supprimé, par l'adoption de l'amendement COM-809 de son rapporteur, la possibilité, pour le règlement de PLU, de définir des « règles de limitation de l'imperméabilisation des sols, de désimperméabilisation des sols et de compensation de toute nouvelle imperméabilisation ». Si la notion d'imperméabilisation peut présenter un intérêt, notamment dans la définition de l'artificialisation, celles de « désimperméabilisation » et de « compensation de toute imperméabilisation » paraissent particulièrement floues. Mal définies, ces notions pourraient rendre encore plus difficile l'appropriation, par les collectivités territoriales ou leurs groupements, des obligations nouvelles qui leur sont imposées par le présent projet de loi. Par ailleurs, le phénomène d'imperméabilisation semble mieux pris en compte par le projet de loi grâce aux modifications apportées à l'article 48 par la commission.

Enfin, la commission a souhaité, par l'adoption de l'**amendement COM-810 de son rapporteur**, apporter un **léger assouplissement à la procédure de révision des SCoT et PLU prévue pour leur mise en conformité avec les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols**. En l'état de la rédaction de l'article, il serait prévu que, à l'issue du bilan du SCoT ou du PLU, la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou du conseil municipal portant adoption de ce bilan « *décide de prescrire la procédure d'évolution de ce schéma ou de ce plan afin de les intégrer* ». La commission a souhaité substituer à cette formulation une rédaction plus respectueuse de la libre administration des collectivités territoriales, tendant à prévoir que l'organe délibérant ou le conseil municipal **délibère sur l'opportunité d'engager l'évolution du SCoT ou du PLU**.

La commission a émis un **avis favorable à l'adoption de l'article 49 ainsi modifié**.

Article 49 bis F
**Abaissement à six ans du délai d'évaluation
des plans locaux d'urbanisme**

L'article 49 *bis* F prévoit l'abaissement de neuf à six ans du délai d'évaluation des plans locaux d'urbanisme (PLU).

La commission ne s'est pas opposée à un tel abaissement, mais a souhaité s'assurer que les bilans des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des PLU comprennent, en contrepartie de la suppression du rapport prévu à l'article 50, un volet relatif à l'artificialisation des sols. Elle a en conséquence proposé d'adopter l'article sous réserve des modifications qu'elle propose.

1. Un abaissement bienvenu du délai d'évaluation des PLU

Ajouté en séance publique à l'Assemblée nationale, par l'adoption d'un amendement du rapporteur Lionel Causse¹, l'article 49 *bis* F tend à abaisser à six ans le délai à l'échéance duquel le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en charge du plan local d'urbanisme – le cas échéant intercommunal – est tenu de procéder « *à une analyse des résultats de l'application du plan* » au regard tant des objectifs généraux applicables aux collectivités publiques en matière d'urbanisme au titre de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme que des objectifs des plans de mobilité prévus aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports. Ce délai est actuellement fixé à neuf ans.

¹ Amendement n° 3108 de Lionel Causse, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement.

Cet abaissement du délai d'évaluation des PLU semble bienvenu, pour trois raisons. Premièrement, il permet de mettre en cohérence les durées d'évaluation des SCoT et des PLU. Deuxièmement, il aligne cette durée sur celle d'un mandat municipal, ce qui permet d'inscrire cette évaluation dans une temporalité connue des élus. En dernier lieu, il garantira une meilleure information des élus concernés en permettant des évaluations plus rapprochées dans le temps.

2. La position de la commission : renforcer la portée de l'évaluation pour les SCoT

Au regard de ces éléments, **la commission a approuvé l'abaissement du délai d'évaluation des PLU.** Elle a néanmoins souhaité compléter l'article pour garantir la présence, au sein des rapports d'évaluation des SCoT et des PLU, d'un volet relatif à l'artificialisation des sols.

Par l'adoption de **l'amendement COM-811, proposé par le rapporteur**, elle a ainsi ajouté la réduction du rythme de l'artificialisation des sols à la liste, déjà prévue à l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme, des matières dans lesquelles le rapport d'évaluation est tenu de prévoir une analyse d'application du SCoT¹.

Une telle disposition constitue une **contrepartie à la suppression proposée par la commission de l'article 50 du présent projet de loi**, qui prévoit l'établissement annuel ou biennuel, par les communes ou EPCI compétents en matière d'urbanisme, de rapports relatifs à l'artificialisation des sols : déconnectée tant des besoins que des moyens réels dont disposent des communes ou EPCI de petite taille, cette exigence paraît effectivement injustifiée. Par **l'amendement COM-811, la commission a ainsi souhaité concilier les objectifs de transparence et d'information des élus poursuivis par l'article 50 et le nécessaire allègement de la charge administrative pesant sur les communes et EPCI concernés.** Il n'a par ailleurs pas paru nécessaire de prévoir une telle mesure pour les évaluations de PLU : l'évaluation - désormais sexennale - de ces documents doit déjà être effectuée au regard des objectifs généraux des collectivités publiques en matière d'urbanisme, que l'article 48 du présent projet de loi enrichit de plusieurs dispositions relatives à l'artificialisation des sols.

<p>La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 49 bis F ainsi modifié.</p>
--

¹ Elle prévoit en particulier que le rapport procède à une analyse « notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace, d'implantations commerciales et, en zone de montagne, de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles structurantes ».

Article 49 quater
**Extension de la composition
de la conférence territoriale de l'action publique**

L'article 49 *quater* du projet de loi tend à étendre la composition de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) aux présidents des syndicats mixtes compétents en matière de schémas de cohérence territoriale (SCoT).

La commission des lois, considérant que cet ajout remettait en cause l'équilibre atteint entre représentativité et efficacité dans la composition des CTAP, propose de supprimer cet article.

1. La CTAP : une instance à la composition et au fonctionnement caractérisés par une grande souplesse

La création d'une conférence territoriale de l'action publique (CTAP) au sein des régions, en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion et en Martinique, a été rendue obligatoire par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi « MAPTAM »¹. Présidait à cette création l'objectif **d'instaurer un espace de concertation**, au niveau régional, réunissant des représentants des différentes collectivités territoriales, **pour l'ensemble des politiques publiques locales**.

En raison de son objet particulièrement large, **la composition et le fonctionnement de la CTAP**, bien qu'encadrés par de grands principes fixés par le législateur, sont caractérisés par **une grande souplesse laissée à chaque CTAP** dans leur définition, largement définie par leur règlement intérieur. Comme le soulignait un rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) datant de mai 2017 « *le législateur a invité à un fonctionnement très libre de la CTAP* »².

Ainsi, sont prévus :

- la représentation obligatoire de **membres de droits** issus des différentes catégories de collectivités, de manière à garantir la représentation équilibrée de tous les territoires ;

- un principe général lui permettant d'« *associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté* »³.

¹ L'article 4 de la loi MAPTAM a introduit cette disposition.

² Rapport de l'Inspection générale de l'administration, « Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale », mai 2017, p. 24.

³ Alinéa 4 du II de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

Les membres de droit de la CTAP

Afin d'assurer une représentation équilibrée des territoires, le législateur a fixé les grands principes de la composition de la CTAP qui est concrètement définie par chacune dans son règlement intérieur. En vertu des dispositions du I de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, sont membres de droits de la CATP :

- le président du conseil régional ou l'autorité exécutive de la collectivité territoriale pour les collectivités ultra-marines relevant de l'article 73 de la Constitution ;
- les présidents des conseils départementaux ;
- les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants ;
- un représentant, par département, des communes de plus de 30 000 habitants ;
- un représentant, par département, des communes peuplées de 3 500 à 30 000 habitants ;
- un représentant, par département, des communes de moins de 3 500 habitants ;

De la même manière, pour répondre aux spécificités de certains territoires, est prévue la présence des présidents des établissements publics territoriaux d'Ile-de-France dans la CTAP et, le cas échéant, d'un représentant des collectivités territoriales et de leurs groupements des territoires de montagne.

Le fonctionnement de cette instance de dialogue obéit également à un principe de souplesse, posé par l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que la CTAP organise « *librement ses travaux, au travers de commissions thématiques* » par le biais de son règlement intérieur¹.

2. Le dispositif du projet de loi : associer les présidents des syndicats mixtes compétents en matière de SCoT à la CTAP

Introduit en commission spéciale à l'initiative de Sandra Marsaud et d'autres députés du groupe La République en Marche, l'article 49 *quater* vise à associer à la CTAP les présidents des syndicats mixtes compétents en matière de Scot et ayant leur siège sur le territoire de la région².

La justification apportée par les auteurs de l'amendement à l'Assemblée nationale est d'« *accompagner, au sein des conférences territoriales pour l'action publiques (CTAP), la territorialisation de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols* » et prévoit, pour ce faire, d'en modifier la composition au niveau législatif.

¹ Convoquées par le président de la CTAP, ces commissions thématiques sont définies par le règlement intérieur librement établi, sous réserve de quelques encadrements définis par une Instruction du Gouvernement en date du 10 février 2016 (NOR: RDFB1532530J).

² Amendement n° CS4188 de Sandra Marsaud et ses collègues.

3. La position de la commission : supprimer un article qui rigidifie la composition de la CTAP

Comme l'ont indiqué au rapporteur plusieurs personnes auditionnées, la présence, dans une instance ayant trait à l'action publique dans son ensemble, qui plus est largement éprouvée, d'acteurs spécialisés dans les seuls enjeux relatifs à l'aménagement du territoire pourrait se révéler **source de rigidification excessive et d'inefficience** à plusieurs titres.

En premier lieu, la CTAP n'ayant pas vocation à être l'enceinte de débats relatifs aux seules politiques d'aménagement du territoire des collectivités territoriales, le rapporteur a émis des **réserves sur la nécessité de prévoir la présence systématique des présidents de syndicats mixtes compétents en matière de SCoT en son sein** qui reviendrait à imposer leur association à toutes les commissions thématiques de la CTAP, même celles n'ayant pas trait aux sujets fonciers.

En second lieu, la multiplication des acteurs présents au sein de cette instance de dialogue et de concertation **remet en cause l'équilibre difficilement atteint entre représentation équitable des territoires et efficacité de la gouvernance** de la CTAP. Si l'association des acteurs locaux chargés des politiques d'aménagement est souhaitable, la multiplication des acteurs au sein de la CTAP risquerait de créer des instances difficilement gouvernables.

Enfin, la commission rappelle qu'elle souhaite **préserver les souplesses d'organisation de la CTAP** telles qu'elles résultent de la loi « MAPTAM » précitée. Au demeurant, ces dispositions semblent aller à l'encontre d'une proposition formulée par le groupe de travail sur la décentralisation dans le rapport « 50 propositions pour le plein exercice des libertés locales » qui vise à « *donner plus de souplesse aux collectivités territoriales (...) dans l'organisation de la conférence territoriale de l'action publique* »¹.

Au vu de ces éléments, la commission des lois a considéré que **cet article remettait inutilement en cause l'équilibre de la composition de la CTAP et rigidifiait excessivement son fonctionnement**. Elle a donc, par l'adoption de **l'amendement COM-812 du rapporteur, proposé la suppression de l'article 49 quater**.

La commission des lois propose la suppression de l'article 49 quater.
--

¹ Proposition n° 12 du rapport pour le plein exercice des libertés locales de Gérard Larcher, Philippe Bas et Jean-Marie Bockel, p. 35.

Article 49 quinquies
Conventions de sobriété foncière

L'article 49 *quinquies* prévoit la création de conventions de sobriété foncière. Signées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, entre elles, avec l'État, ou toute personne publique ou privée pouvant contribuer à leur mise en œuvre, ces conventions auraient pour but de prévoir les modalités d'accompagnement concrètes de mise en œuvre de l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation des sols.

Soucieuse de préserver les marges de manœuvre et la liberté de conventionnement des collectivités territoriales en matière contractuelle et de ne pas créer de risque juridique superflu, la commission a proposé de supprimer cet article.

1. Un dispositif visant à fluidifier les relations entre collectivités publiques dans leur lutte contre l'artificialisation des sols

Ajouté lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, en commission spéciale, par l'adoption de l'amendement CS3450 de Guillaume Gouffier-Cha, l'article 49 *quinquies* crée des contrats de sobriété foncière. Largement réécrit en séance publique par l'adoption de onze amendements identiques et de quatre sous-amendements du rapporteur, cet article vise à garantir l'opérationnalité des objectifs fixés dans les documents de planification et d'urbanisme mentionnés à l'article 49.

En effet, comme le précisait l'objet de l'amendement de Guillaume Gouffier-Cha, « *le levier des documents d'urbanisme* » pourrait être considéré comme « *nécessaire mais (...) pas suffisant* ». Comme l'ont montré les travaux conduits par le rapporteur, ces conventions de sobriété foncière sont ainsi perçues comme le **complément opérationnel des modifications normatives apportées au sein des documents de planification et d'urbanisme**. Elles viseraient principalement deux objectifs :

- garantir une **mise en œuvre efficace des nouvelles contraintes** imposées aux collectivités publiques en matière d'urbanisme, en particulier en assurant une prise en compte adéquate des efforts déjà consentis ;

- assurer une **coordination et une coopération fluide** entre l'ensemble des acteurs concernés, de l'État aux collectivités territoriales, en passant par d'éventuels acteurs privés.

2. La position de la commission : supprimer un dispositif dont l'utilité n'est pas avérée

Si la commission partage le souhait d'une mise en œuvre rapide, efficace et coordonnée des objectifs fixés par les documents d'urbanisme et de planification, elle s'est interrogée sur **la nécessité de rigidifier un dispositif conventionnel dans la loi.**

En premier lieu, il apparaît **superflu de restreindre la liberté contractuelle dont jouissent en la matière les collectivités publiques**, au premier rang desquelles les collectivités territoriales et leurs groupements. Il peut d'ailleurs être relevé que la forme contractuelle n'est en ce cas d'espèce pas l'unique forme de coopération envisageable. Ainsi, dans le Grand Est, la plateforme régionale du foncier fait dialoguer l'ensemble des acteurs en charge de politiques d'aménagement ou d'urbanisme, dont l'État et certaines collectivités territoriales. **De tels dispositifs existent donc déjà et il ne relève pas du rôle du législateur d'en prévoir les contours.**

En second lieu, à supposer que la définition d'un tel dispositif revienne au législateur, **la rédaction retenue à l'article 49 *quinquies* du projet de loi pose plusieurs difficultés juridiques.** Outre de nombreuses incorrections rédactionnelles, l'association de personnes privées à de telles conventions pourrait poser certains risques juridiques pour les collectivités territoriales impliquées ; en particulier, la présence éventuelle de financeurs privés pourrait soulever la possibilité de conflits d'intérêt, que la seule mention selon laquelle les opérateurs signataires « *ne peuvent être mis en situation de conflit d'intérêts* » ne saurait régler tout à fait. Par ailleurs, **l'articulation entre ces conventions et les documents de planification et d'urbanisme modifiés par le présent projet de loi pose question.**

Ainsi, la mention selon laquelle ces conventions « *permettent d'acter, le cas échéant, les trajectoires de sobriété foncière passées et celles inscrites dans le schéma de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme opposables* » semble superflue, **ces trajectoires ayant par définition déjà été actées au sein des documents cités.** Par ailleurs, le fait que ces conventions puissent « *servir de cadre de référence aux collectivités territoriales et à l'État lors de l'élaboration et de la révision des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales* » pourrait faire courir le **risque d'une rupture d'égalité**, dans leurs relations avec l'État, des collectivités et de leurs groupements selon qu'ils aient ou non conclu une telle convention. Enfin, l'article prévoit dans sa rédaction actuelle que, lorsque le président du conseil régional est signataire d'une telle convention, celle-ci « *sert alors à accompagner la préparation et la mise en œuvre des orientations du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires sur ce territoire* » : dans le cas où l'ensemble des collectivités territoriales ou groupement infrarégionaux concernés n'auraient pas signé une telle convention, **ils se verraient imposer une démarche à laquelle ils n'ont pas souscrite.**

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission a jugé ces dispositions au mieux inutiles, au pire risquées juridiquement pour les collectivités territoriales. En conséquence, elle a proposé, par l'adoption de l'amendement COM-813 de son rapporteur, la suppression de l'article 49 *quinquies*.

La commission a proposé de **supprimer l'article 49 *quinquies***.

Article 50

Obligation d'établissement et présentation d'un rapport annuel ou biennuel local relatif à l'artificialisation des sols

L'article 50 du projet de loi tend à créer une obligation de production et de présentation d'un rapport relatif à l'artificialisation des sols par l'autorité locale compétente en matière d'urbanisme à l'organe délibérant de la collectivité. La périodicité de ce rapport est conditionnée à la taille de la collectivité : elle est biennale pour les collectivités de moins de 3 500 habitants et annuelle pour les autres.

La commission des lois, soucieuse de ne pas créer une charge trop lourde pour les collectivités, a proposé la suppression de cet article.

1. Le dispositif du projet de loi : la création d'une obligation nouvelle d'établissement d'un rapport relatif à l'artificialisation des sols au niveau communal ou intercommunal

a) Le dispositif initial : la présentation annuelle d'un rapport relatif à l'urbanisation des sols

L'article initial du projet de loi visait à instituer, en créant un nouvel article L. 2231-1 dans le code général des collectivités territoriales, **l'obligation d'établir et de présenter annuellement, au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'EPCI compétent, un rapport relatif à l'artificialisation des sols** par l'autorité responsable de la planification d'urbanisme au niveau communal ou intercommunal.

Poursuivant les objectifs énoncés dans l'étude d'impact, de « *propos[er] une obligation redditionnelle pour en assurer le suivi à l'échelon à même d'observer le plus précisément l'évolution des espaces artificialisés et non artificialisés, soit l'échelon communal ou intercommunal* »¹, le dispositif initial du projet de loi prévoyait :

- la **tenue d'un débat annuel au sein du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante de l'EPCI compétent** en matière de planification d'urbanisme sur le rapport nouvellement créé ;

- l'application à ce rapport des **mesures de publicité et de mise à disposition** de droit commun pour les actes pris par les autorités communales² ;

- et la **transmission dudit rapport** dans les quinze jours suivant sa publication à **l'ensemble des acteurs publics locaux compétents en matière d'urbanisme** et de politiques foncières (le préfet de région, le préfet de département, le président de l'EPCI dont la commune est membre, les maires des communes membres de l'EPCI, et les observatoires locaux de l'habitat et du foncier).

Enfin, la définition du contenu de ce rapport et, le cas échéant, des modalités de son élaboration, est renvoyée à un décret en Conseil d'État.

b) Des assouplissements apportés lors de l'examen par l'Assemblée nationale

Outre des améliorations rédactionnelles³, plusieurs modifications ont été introduites par voie d'amendement, lors de l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale.

En premier lieu, des **assouplissements quant à la périodicité de l'obligation de remise du rapport** ont été adoptés⁴ visant à permettre aux communes de moins de 3 500 habitants de présenter un tel rapport suivant un rythme biannuel.

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 457.

² L'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales prévoit le régime de droit commun de la publicité et de la mise à disposition des citoyens des actes pris par les autorités communales. En application de ces dispositions, les actes ainsi pris sont disponibles sous forme papier et éventuellement électronique et mis à disposition du public de manière permanente et à titre gratuit.

³ Amendements n° 2770 de Mohamed Laqhila, n° 2724 de Patricia Lemoine sous amendé par le sous-amendement n° 5419 du rapporteur de la commission spéciale, n° 5135, 5136, 5158 et 5161 du rapporteur de la commission spéciale en commission spéciale et n° 2050 du rapporteur de la commission spéciale Lionel Causse en séance.

⁴ Amendement n° 5153 du rapporteur de la commission spéciale Lionel Causse.

En second lieu, **la publicité du rapport a été renforcée**, en particulier par l'adoption d'amendements identiques¹ visant à assurer sa transmission dans un délai de quinze jours à l'issue de sa publication au président de l'établissement public chargé du schéma de cohérence territoriale (SCoT).

A également été précisé que **le débat** au cours duquel ledit rapport était présenté à l'assemblée délibérante **devait être suivi d'un vote**².

Enfin, par l'adoption d'un amendement d'Alain Perea et de plusieurs de ses collègues³, **les données en matière d'artificialisation des sols du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)**⁴, en particulier celles de l'observatoire national de l'artificialisation des sols, **seraient désormais mises à disposition des collectivités** chargées d'établir ce rapport.

2. La position de la commission : assouplir les obligations de pesant sur les collectivités sans fragiliser l'évaluation locale de l'artificialisation des sols

La commission ne peut **qu'accueillir favorablement l'effort de pédagogie présidant à la création de ce rapport**, qui promeut ainsi l'objectif d'une meilleure association des collectivités communales et intercommunales aux objectifs de réduction de l'artificialisation des sols sur leur territoire.

Comme le souligne l'étude d'impact, cette disposition permettrait également « *de rendre compte mais également d'assurer une information locale et nationale sur le rythme d'artificialisation des sols et le respect des objectifs que les collectivités se fixeront* »⁵. Ce rapport devrait ainsi contribuer à mettre en lumière les politiques menées par les collectivités locales ayant déjà déployé des actions visant à réduire l'artificialisation des sols.

Néanmoins, il ressort des auditions menées par le rapporteur que cette obligation nouvelle risque de constituer d'une part, **une charge trop lourde pour certaines collectivités** et d'autre part, **de s'inscrire avec difficulté dans le cycle de vie des documents et projets d'urbanisme existants**.

Aussi la commission a-t-elle, par l'adoption d'un **amendement COM-814** du rapporteur, **proposé de supprimer l'obligation annuelle ou biennale** de remise et présentation d'un tel rapport.

¹ Amendements identiques n° CS214, 713, 777, 1471 de Dino Cinieri et plusieurs de ses collègues.

² Amendements n° 5159 et 5160 du rapporteur de la commission spéciale Lionel Causse.

³ Amendement n° 4492 d'Alain Perea et plusieurs de ses collègues.

⁴ Le CEREMA est un établissement public placé sous la double tutelle du ministre en charge des collectivités territoriales et du ministre de la transition écologique.

⁵ Étude d'impact du projet de loi, p. 456.

En contrepartie, la commission souhaite qu'à l'occasion du bilan des SCoT, dont la périodicité a été abaissée de neuf à six ans par ce même projet de loi, soit prévue une évaluation des politiques d'artificialisation des sols¹. Ainsi, loin de fragiliser le déploiement de politiques de réduction de l'artificialisation des sols, une telle modification lui paraît au contraire garantir à l'ensemble des collectivités, quelles que soient leurs capacités d'ingénierie, d'inscrire l'évaluation de ce phénomène dans des documents d'urbanisme existants.

La commission des lois propose la **suppression** de l'article 50.

Article 56 bis

Exercice du pouvoir de police dans les espaces naturels protégés

L'article 56 *bis* du projet de loi tend à modifier le pouvoir de police spéciale de la circulation en matière d'espaces naturels protégés du maire.

Estimant que cet article n'a pas sa place dans le texte et qu'une rédaction plus précise figure dans le projet de loi dit « 4D », la commission propose la suppression cet article.

1. Le dispositif proposé : la création d'un pouvoir de police spéciale de la circulation en matière d'espaces naturels protégés

Introduit par un amendement, en commission spéciale, du rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale Lionel Causse², l'article 56 *bis* du texte prévoit de **créer un nouveau pouvoir de police spéciale dévolu au maire permettant de restreindre et interdire la circulation de piétons, véhicules ainsi que d'animaux sur les espaces naturels protégés**.

Ces dispositions visent à apporter une solution au **problème de l'hyper-fréquentation de certains espaces naturels** et doit s'exercer subsidiairement aux pouvoirs de police de la circulation conférés, pour la préservation de ces espaces, à certaines autorités administratives par le code de l'environnement.

¹ Voir le commentaire de l'article 49 bis F p. 59 sur ce point.

² Amendement n° 5333 du rapporteur de la commission spéciale Lionel Causse.

Par un amendement du rapporteur de la commission spéciale Lionel Causse, en séance publique, a été précisé que les arrêtés pris en application de ce nouveau pouvoir de police ne pourraient réglementer que les déplacements des animaux « domestiques », et non l'ensemble des animaux¹.

2. La position de la commission : réserver ce débat au projet de loi dit « 4D »

La commission note que des **dispositions analogues** figurent à l'article 14 **du projet de loi dit « 4D » dans une rédaction plus précise et étoffée.**

L'article 14 du projet de loi dit « 4D » relatif à l'extension des pouvoirs de police du maire et du préfet dans les espaces naturels protégés

Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 4D », déposé le 12 mai 2021 au Sénat, comporte des dispositions permettant la **création d'un nouveau pouvoir de police spéciale de la circulation concernant les espaces naturels protégés dévolu au maire ou au préfet.**

Ce nouveau pouvoir de police devrait permettre au maire ou au préfet de réglementer ou interdire l'accès comme la circulation de personnes, véhicules, ou animaux domestiques et trouverait à s'appliquer lorsque

Aussi, ces dispositions prévoient que le préfet pourrait, en cas de carence du maire, intervenir en lieu et place de ce dernier.

Ainsi, est prévue par l'article 14 de ce projet de loi la création d'un article L. 360-1 du code de l'environnement ainsi rédigé :

- « Art. L. 360-1. – I. – L'accès et la circulation des personnes, des véhicules et des animaux domestiques dans les espaces protégés au titre des livres III et IV peuvent être réglementés ou interdits, par arrêté motivé, dès lors que cet accès ou cette circulation sont de nature à compromettre, soit la protection de ces espaces ou leur mise en valeur à des fins écologiques, agricoles, forestières, paysagères, esthétiques ou touristiques, soit la protection des espèces animales ou végétales qui s'y trouvent.

- « Les restrictions définies en application de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas lorsque l'accès ou la circulation dans ces espaces est nécessaire à l'exécution d'une mission opérationnelle de secours, de sécurité civile, de police, de douane ou de défense nationale.

- « II. – Sous réserve des pouvoirs dévolus en la matière aux autorités habilitées au titre de ces espaces, des pouvoirs dévolus au président du conseil départemental en application de l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales et des pouvoirs transférés au président de l'établissement public de coopération intercommunale en application de l'article L. 5211-9-2 du même code, l'autorité compétente pour réglementer ou interdire l'accès ou la circulation mentionnés au I est :

- « 1° Le maire ;

¹ Amendement n° 3107 du rapporteur de la commission spéciale Lionel Causse.

- « 2° Le représentant de l'État dans le département lorsque la mesure excède le territoire d'une seule commune, après avis des maires des communes concernées.

- « Le représentant de l'État dans le département peut, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le maire en application du 1° du présent II et après mise en demeure de ce dernier restée sans résultat, prendre les mesures prévues au I. »

Conformément à la position exprimée sur d'autres articles de ce projet de loi, la commission estime **regrettable que certaines dispositions soient discutées dans le cadre du projet de loi dit « climat et résilience » alors qu'elles figurent également dans le projet de loi dit « 4D »** déposé le 12 mai 2021 et qui devrait être examiné dans le courant du mois de juillet par le Sénat.

Pour éviter que deux débats se déroulent en parallèle, la commission propose, en conséquence, **la suppression de cet article (amendement COM-815 du rapporteur)**.

La commission des lois propose la **suppression de l'article 56 bis**.

Article 67

Création d'un délit de mise en danger de l'environnement

Cet article définit de nouvelles infractions de mise en danger de l'environnement.

La commission a émis un avis favorable à son adoption sous réserve de l'adoption de deux améliorations rédactionnelles.

1. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale : une volonté de sanctionner plus sévèrement la mise en danger de l'environnement

Le **paragraphe I** de l'article 67 tend à introduire dans le titre VII (« Dispositions communes relatives aux contrôles et aux sanctions ») du livre I^{er} (« Dispositions communes ») du code de l'environnement un nouvel article L. 173-3-1.

Ce nouvel article crée une circonstance aggravante des infractions définies aux articles L. 173-1 et L. 173-2 du même code.

Les infractions définies aux articles L. 173-1 et L. 173-2 du code de l'environnement

Ces deux articles sanctionnent le fait de ne pas respecter certaines procédures administratives ou de ne pas s'être conformé à une mise en demeure.

L'article L. 173-1 punit d'un an d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait d'exercer une activité, de conduire une opération, d'exploiter une installation ou un ouvrage sans en avoir reçu l'autorisation ni procédé aux formalités d'enregistrement, d'agrément, d'homologation ou de certification prévues par le code de l'environnement. Sont notamment visés le défaut d'autorisation environnementale IOTA (installations, ouvrages, travaux ou activités susceptibles d'avoir un impact sur les milieux aquatiques et la ressource en eau) mentionné à l'article L. 214-3 du code de l'environnement et le défaut d'autorisation ou d'enregistrement ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement¹) mentionnés aux articles L. 512-1 et L. 512-7 du même code.

Les peines encourues sont portées à deux ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende lorsque les faits sont commis après un refus d'autorisation, après le retrait d'une autorisation, d'une homologation, d'un enregistrement ou d'une certification, après une mesure de fermeture d'une installation ou après une mise en demeure prononcée par l'autorité administrative. Dans ces hypothèses, le contrevenant a agi en ayant pleinement connaissance du fait qu'il n'était pas autorisé à le faire, ce qui justifie que la sanction soit plus sévère.

Une peine de deux ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende est également encourue par celui qui ne se conforme pas aux obligations de remise en état ou aux mesures de surveillance qui lui ont été prescrites par l'autorité administrative.

Le I de l'article L. 173-2 punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de poursuivre une opération ou une activité, d'exploiter une installation ou un ouvrage, de réaliser des travaux, soumis à un régime de déclaration, d'autorisation ou de dérogation sans se conformer à une mise en demeure édictée par l'autorité administrative. Sont concernées les mises en demeure qui font suite à un défaut de déclaration ICPE (article L. 512-8 du code de l'environnement), de déclaration IOTA (article L. 214-3), d'autorisation pour les travaux dans une réserve naturelle (article L. 332-3, L. 332-6, L. 332-9 et L. 332-17), de dérogation en matière d'atteintes aux espèces protégées (article L. 411-2) et d'autorisation en matière d'établissement détenant des animaux non domestiques (article L. 413-3).

¹ Selon les termes de l'article L. 511-1 du code de l'environnement, les installations classées pour la protection de l'environnement peuvent être des usines, ateliers, dépôts, chantiers et, de manière générale, des installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, pouvant présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

De la même manière, le II de l'article L. 173-2 punit de deux ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende le fait de ne pas se conformer à une mise en demeure qui fait suite à un défaut d'autorisation pour des travaux dans un parc national ou dans sa réserve intégrale¹ (articles L. 3314, L. 331-4-1 et L. 331-16 du code de l'environnement), à un défaut de déclaration ou d'autorisation concernant le commerce des espèces animales et végétales (article L. 412-1) ou à un défaut d'autorisation pour l'accès aux ressources génétiques (articles L. 412-7 à L. 412-16).

Le nouvel article L. 173-3-1 introduirait une circonstance aggravante afin de punir plus sévèrement les faits décrits aux articles L. 173-1 et L. 173-2 lorsqu'ils exposent directement la faune, la flore ou la qualité de l'eau à un **risque immédiat d'atteinte grave et durable**.

Les peines seraient alors portées à trois ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende, le montant de l'amende pouvant être porté au triple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction. Cette possibilité de fixer le montant en proportion du gain tiré de l'infraction garantit que l'amende reste dissuasive même si l'auteur de l'infraction réalise des économies considérables en ne se conformant pas à la réglementation.

Un alinéa précise le sens qu'il faut donner à la notion d'atteinte « durable » : seraient considérées comme durables les atteintes susceptibles de durer **au moins dix ans**.

Le **paragraphe I bis** de l'article 67 est issu de l'adoption par la commission spéciale de l'Assemblée nationale d'un amendement du rapporteur Erwan Balanant. Il complète le paragraphe I en visant l'hypothèse où une mise en demeure n'a pas été respectée en ce qui concerne la **gestion des déchets**.

L'article L. 541-3 du code de l'environnement permet à l'autorité administrative de mettre en demeure tout producteur ou détenteur de déchets qui a abandonné, déposé ou géré ces déchets sans respecter les prescriptions du code de l'environnement, afin qu'il effectue les opérations nécessaires au respect de cette réglementation dans un délai déterminé. Si la personne concernée n'a pas obtempéré dans le délai imparti, l'autorité administrative peut lui imposer le versement d'une astreinte journalière d'un montant maximal de 1 500 euros ou d'une amende dont le montant ne peut excéder 150 000 euros. Elle peut également faire procéder d'office, aux frais de la personne concernée, aux mesures prescrites.

¹ Selon l'article L. 331-16 du code de l'environnement, une zone dite « réserve intégrale » peut être instituée dans le cœur d'un parc national afin d'assurer une protection plus grande de certains éléments de la faune et de la flore.

Il est proposé de compléter l'article L. 541-46 du code de l'environnement, qui contient des dispositions pénales, afin que le non-respect de la mise en demeure puisse aussi donner lieu à des sanctions pénales lorsqu'il expose directement la faune, la flore ou la qualité de l'eau à un risque immédiat d'atteinte grave et durable.

Les peines encourues seraient de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au triple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

Le **paragraphe II** tend à modifier l'article L. 1252-5 du code des transports, relatif au transport des marchandises dangereuses, afin de sanctionner plus sévèrement les infractions qui mettent en danger l'environnement.

Actuellement, l'article L. 1252-5 précité punit d'un an d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende diverses infractions aux règles encadrant le transport des marchandises dangereuses, notamment le fait de transporter, par voie ferroviaire, routière ou fluviale, des marchandises dangereuses dont le transport n'est pas autorisé, le fait d'utiliser des matériels de transport qui n'ont pas été soumis aux contrôles prescrits par la réglementation ou encore le fait de transporter des marchandises dangereuses sans signalisation extérieure lorsque celle-ci est requise.

L'article serait complété pour prévoir des peines plus lourdes lorsque ces infractions exposent directement la faune, la flore ou la qualité de l'eau à un risque immédiat d'atteinte grave et durable. Les peines seraient alors portées à trois ans d'emprisonnement et à 300 000 euros d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au triple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

Seraient considérées comme durables les atteintes susceptibles de durer au moins dix ans.

Enfin, il est précisé que le premier alinéa de l'article 131-38 du code pénal s'applique uniquement aux amendes exprimées en valeur absolue. Cet alinéa prévoit que le taux maximum de l'amende encourue par une personne morale est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques. Le montant de l'amende ne pourrait donc excéder 1,5 million d'euros pour une personne morale (cinq fois 300 000 euros).

2. Un équilibre à préserver

Les nouvelles dispositions introduites par cet article s'inspirent de l'article 223-1 du code pénal relatif au délit de mise en danger de la vie d'autrui, qui est ainsi rédigé : « *Le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposé par la loi ou le règlement est puni*

d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ». Elles répondent à une attente des associations de protection de l'environnement qui demandent que la mise en danger du milieu naturel, sans qu'un dommage se soit matérialisé, soit davantage sanctionnée.

La peine encourue est sévère, nettement plus lourde que celle prévue en cas de mise en danger de la vie d'autrui. En contrepartie, les conditions devant être réunies sont exigeantes : exposition « *directe* » à un risque, qui doit être « *immédiat* » et non différé dans le temps, notion d'atteinte « *grave et durable* », avec un seuil fixé à dix ans pour apprécier ce caractère durable, et lien avec le non-respect d'obligations administratives.

Les associations souhaiteraient que ces conditions soient allégées afin que les condamnations soient plus nombreuses. Compte tenu du quantum de peine élevé, la commission considère qu'elles font partie d'un équilibre qu'il convient de préserver. Si un quantum de peine plus réduit était envisagé, il serait possible de faire évoluer les éléments constitutifs de l'infraction, sans avoir la garantie toutefois qu'une telle évolution donnerait satisfaction au milieu associatif.

Il conviendra d'observer comment les juridictions se saisiront de cette nouvelle infraction, dont la mise en œuvre impliquera de la part des tribunaux un certain effort d'abstraction : il leur faudra en effet d'abord concevoir quel dommage aurait pu se matérialiser puis évaluer si ce dommage aurait été susceptible de durer plus de dix ans, ce seuil de dix ans étant élevé, selon l'avis des personnes entendues par le rapporteur. Un bilan devra être dressé dans quelques années pour mesurer l'impact de ces dispositions et les faire évoluer le cas échéant.

La commission a adopté deux amendements du rapporteur qui visent à améliorer la rédaction de l'article. **L'amendement COM-816** précise dans le nouvel article L. 173-3-1 que la disposition du code pénal selon laquelle le montant de l'amende encourue est multiplié par cinq lorsqu'une personne morale est mise en cause ne s'applique qu'aux amendes exprimées en valeur absolue. Le projet de loi propose de faire figurer cette précision dans un article distinct, ce qui ne constitue pas un gage de lisibilité.

L'amendement COM-817 répare ensuite un oubli en précisant, dans le nouvel article L. 541-46 du code de l'environnement, que sont considérées comme durables les attentes susceptibles de durer au moins dix ans.

<p>La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article ainsi modifié.</p>

Article 68

**Renforcement des sanctions pénales applicables
en cas de pollution et création du délit d'écocide**

Cet article crée de nouvelles infractions pour réprimer plus sévèrement les atteintes graves et durables à l'environnement.

La commission a adopté un amendement tendant à réécrire en grande partie cet article afin d'en garantir la constitutionnalité.

1. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale : une aggravation de la sanction des atteintes graves et durables à l'environnement

Le **paragraphe I** de l'article 68 vise à apporter différentes modifications au code de l'environnement. Son objet principal est d'introduire un nouveau titre III dans le livre II dudit code, afin de réprimer plus sévèrement les atteintes graves et durables à l'environnement.

Le 1° constitue une mesure de coordination : il précise que les inspecteurs de l'environnement seront compétents pour rechercher et constater les infractions prévues par ce nouveau titre III.

Affectés dans les services de l'État, à l'Office français de la biodiversité (OFB) ou dans les parcs nationaux, les inspecteurs de l'environnement sont des fonctionnaires ou des agents publics compétents pour rechercher et constater les infractions prévues par le code de l'environnement, ainsi que celles prévues par le code pénal en matière d'abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets.

Le 2° vise ensuite à modifier l'article L. 173-3 du code de l'environnement afin de punir plus sévèrement les atteintes graves et durables à l'environnement.

Actuellement, l'article L. 173-3 punit le fait d'avoir « *porté gravement atteinte à la santé ou à la sécurité des personnes* » ou d'avoir « *provoqué une dégradation substantielle de la faune et de la flore ou de la qualité de l'air, du sol ou de l'eau* ». Les peines encourues sont de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsque cette atteinte grave ou cette dégradation substantielle résulte de la réalisation d'un ouvrage, de l'exploitation d'une installation, de la réalisation de travaux ou d'une activité sans satisfaire aux prescriptions fixées par l'autorité administrative. Les peines sont plus lourdes - trois ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende - lorsqu'elle résulte des faits prévus à l'article L. 173-1 du code de l'environnement (mener une activité sans en avoir reçu l'autorisation ou en dépit d'une décision de refus ou non-exécution d'une obligation de remise en l'état ou de mesures de surveillance) ou des faits prévus au I de

l'article L. 173-2 du même code (poursuite de l'activité sans se conformer à une mise en demeure édictée par l'autorité administrative). Les peines sont portées enfin à cinq ans d'emprisonnement et à 300 000 euros d'amende lorsque l'atteinte ou la dégradation résulte des faits prévus au II du même article L. 173-2 (poursuite de l'activité sans se conformer à une mise en demeure édictée par l'autorité administrative concernant les parcs nationaux, le commerce des espèces et l'accès aux ressources génétiques).

L'article L. 173-3 serait complété afin de punir plus sévèrement les faits prévus aux articles L. 173-1 et L. 173-2 lorsqu'ils entraînent des **atteintes graves et durables** à la **santé**, à la **flore**, à la **faune** ou à la **qualité de l'air, du sol ou de l'eau**. Les peines seraient portées à cinq ans d'emprisonnement et un million d'euros d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au quintuple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

Comme à l'article 67 du projet de loi, seraient considérées comme durables les atteintes qui sont susceptibles de durer au moins dix ans.

Le 3° modifie l'article L. 173-8 du code de l'environnement afin de compléter la liste des **peines complémentaires** qui peuvent être infligées aux personnes morales en cas de condamnation pour une infraction prévue par le code de l'environnement.

Actuellement, ces personnes morales peuvent se voir infliger une interdiction d'exercer certaines activités, une mesure de placement sous surveillance judiciaire, une fermeture temporaire ou définitive, l'exclusion des marchés publics, l'interdiction d'émettre des actions ou des obligations sur les marchés, la confiscation de certains objets et l'affichage de la sanction prononcée.

Seraient ajoutées à cette liste la possibilité de dissoudre la personne morale, sous certaines conditions, et l'interdiction de percevoir toute aide publique.

Le 3° *bis*, introduit en séance publique à l'Assemblée nationale sur proposition du rapporteur Erwan Balanant, propose de considérer une série de délits prévus par le code de l'environnement comme une même infraction au regard de la **récidive**.

Le code pénal prévoit qu'en cas de récidive, le *quantum* de la peine encourue est doublé. Assimiler différents délits au regard de la récidive revient donc à renforcer la répression de ces infractions.

Les articles 132-16 à 132-16-4-1 du code pénal procèdent déjà à une telle assimilation pour différentes infractions voisines. L'article 132-16 dispose par exemple que le vol, l'extorsion, le chantage, l'escroquerie et l'abus de confiance sont considérés, au regard de la récidive, comme une même infraction.

Suivant le même modèle, un nouvel article L. 173-13 du code de l'environnement considérerait comme une seule infraction les délits mentionnés :

- aux 2° et 3° de l'article L. 173-3 du code de l'environnement, qui sanctionnent le fait de poursuivre une activité sans se conformer à une mise en demeure ;

- aux articles L. 216-6 (substances polluantes versées dans le milieu aquatique), L. 218-11 (rejets polluants des navires), L. 218-32 (rejets en mer d'hydrocarbures), L. 218-48 (immersion de déchets), L. 218-64 (incinération en mer), L. 218-73 (pollution nuisible à la faune ou à la flore marine) et L. 218-84 (rejet des eaux de ballast) du code de l'environnement ;

- à l'article L. 226-9 du code de l'environnement (pollution atmosphérique) ;

- aux articles L. 231-1 à L. 231-3 du code de l'environnement créés par le projet de loi qui répriment les atteintes graves et durables à l'environnement, intentionnelles et non-intentionnelles ;

- aux articles L. 415-3 et L. 415-6 du même code (atteintes aux espèces ou aux habitats naturels, commises seul ou en bande organisée) ;

- aux articles L. 432-2 (déversement de substances qui nuisent aux poissons), L. 432-3 (destruction de frayères ou zones de croissance pour la faune piscicole) et L. 436-7 (pêche avec des procédés interdits) du code de l'environnement.

En application de ces dispositions, une entreprise qui serait par exemple condamnée pour une pollution atmosphérique puis qui commettrait une pollution des eaux serait considérée en état de récidive et s'exposerait ainsi à une sanction plus lourde.

Le 4° vise à introduire dans le livre II du code de l'environnement un nouveau titre III, intitulé « *Des atteintes générales aux milieux physiques* ». Ce titre III comporterait un chapitre unique comptant trois articles L. 231-1 à L. 231-3. Ces trois articles ont pour ambition d'inscrire dans le code de l'environnement de nouvelles infractions générales sanctionnant les atteintes graves et durables à l'environnement, alors que le code de l'environnement contient aujourd'hui des infractions sectorielles qui sanctionnent le dépassement de normes administratives.

Le nouvel **article L. 231-1** vise tout d'abord à sanctionner des **atteintes non intentionnelles** à l'environnement. Le caractère non intentionnel de l'infraction signifie que l'auteur des faits n'avait pas pour objectif de porter atteinte à l'environnement : l'atteinte à l'environnement résulterait de la violation, manifestement délibérée, d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement.

L'élément matériel de l'infraction serait le fait d'émettre **dans l'air**, de jeter, de déverser ou de laisser s'écouler **dans les eaux** superficielles, souterraines ou les **eaux de la mer** (dans la limite des eaux territoriales), directement ou indirectement, une ou des substances dont l'action ou les réactions entraînent des effets nuisibles graves et durables sur la santé, la flore, la faune, à l'exception des dommages mentionnés aux articles L. 218-73 et L. 432-2 du code de l'environnement, ou des modifications graves du régime d'alimentation en eau.

Les deux exceptions prévues renvoient :

- en ce qui concerne l'article L. 218-73, au fait de jeter, déverser ou laisser écouler, directement ou indirectement en mer ou dans la partie des cours d'eau, canaux ou plans d'eau où les eaux sont **salées**, des substances ou organismes nuisibles pour la conservation ou la reproduction des mammifères marins, poissons, crustacés, coquillages, mollusques ou végétaux, ou de nature à les rendre impropres à la consommation ; cette infraction est punie d'une simple peine d'amende d'un montant de 22 500 euros¹ ;

- en ce qui concerne l'article L. 432-2, au fait de jeter, déverser ou laisser écouler dans les eaux **douces**, directement ou indirectement, des substances quelconques dont l'action ou les réactions ont détruit le poisson ou nui à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire ; cette infraction est punie de deux ans d'emprisonnement et de 18 000 euros d'amende.

Ces deux exceptions s'expliquent par le fait que la rédaction proposée pour le nouvel article L. 231-1 du code de l'environnement s'inspire beaucoup de celle de l'article L. 216-6 du code de l'environnement, qui sanctionne la pollution des eaux.

L'article L. 216-6 puni en effet de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles, souterraines ou les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, directement ou indirectement, une ou des substances quelconques dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune, à **l'exception des dommages visés aux articles L. 218-73 et L. 432-2**, ou des modifications significatives du régime normal d'alimentation en eau ou des limitations d'usage des zones de baignade. Le Gouvernement a souhaité que le champ d'application du nouvel article corresponde à celui de l'article L. 216-6, renvoyant à plus tard la perspective d'une éventuelle refonte des incriminations relatives au milieu aquatique.

¹ L'article 70 du projet de loi tend cependant à porter le montant de l'amende à 100 000 euros.

Comme pour les autres infractions prévues aux articles 67 et 68 du projet de loi, seraient considérés comme durables les effets nuisibles sur la santé ou les dommages qui sont susceptibles de durer **au moins dix ans**.

Bien que le texte ambitionne de définir des infractions de portée générale, il serait nécessaire de tenir compte des références fixées par l'autorité administrative pour que l'infraction soit constituée. À défaut, le droit pénal de l'environnement pourrait aboutir à des résultats incohérents, en sanctionnant des agissements autorisés par la réglementation, ce qui poserait un problème en termes de sécurité juridique.

Ainsi, en ce qui concerne les émissions dans l'air, l'infraction ne serait constituée qu'en cas de **dépassement des valeurs limites d'émission** fixées par l'autorité administrative compétente.

De même, en ce qui concerne les opérations de rejet autorisées et l'utilisation de substances autorisées, l'infraction serait constituée en cas de **non-respect des prescriptions** fixées par l'autorité administrative.

Les peines encourues seraient de cinq ans d'emprisonnement et d'un million d'euros d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au quintuple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

Enfin, le délai de prescription de l'action publique ne débiterait pas au moment de la commission de l'infraction, comme c'est généralement le cas en droit pénal, mais au moment de la découverte du dommage. Il serait donc possible de poursuivre des infractions occasionnant un dommage qui apparaîtrait de manière différée, par exemple si une pollution entraîne des dommages pour la santé humaine qui se manifestent après une longue période d'incubation.

Une gradation dans la répression pénale

Il résulterait de l'adoption du projet de loi une gradation dans la répression : une pollution de l'eau occasionnant des effets nuisibles peu graves, ou éphémères, serait sanctionnée, sur le fondement de l'article L. 216-6, de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, tandis que les mêmes faits, provoqués non intentionnellement, seraient punis de cinq ans d'emprisonnement et d'un million d'euros d'amende si les effets nuisibles sont graves et durables.

Concernant la pollution de l'air, la répression est actuellement assurée sur le fondement des articles L. 226-9 et L. 521-1 du code de l'environnement qui punissent de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait :

- pour une entreprise industrielle, commerciale, agricole ou de services d'émettre des substances polluantes constitutives d'une pollution atmosphérique en violation d'une mise en demeure ;

- de ne pas respecter les mesures d'interdiction ou les prescriptions du règlement (CE) n° 1005/2009 du 16 septembre 2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Le nouvel **article L. 231-2** vise ensuite à réprimer plus sévèrement les **atteintes graves et durables** à l'environnement causées par la mauvaise **gestion des déchets**.

Il punit d'abord le fait d'abandonner, de déposer ou de faire déposer des déchets dans des conditions contraires aux dispositions du chapitre I^{er} du titre IV du livre V du code de l'environnement. Ce chapitre regroupe les dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets, ainsi qu'à leur collecte, traitement et valorisation.

Il punit ensuite le fait de gérer des déchets sans satisfaire aux prescriptions concernant les caractéristiques, les quantités, les conditions techniques de prise en charge des déchets et les procédés de traitement mis en œuvre fixées en application des articles suivants du code de l'environnement : article L. 541-2, qui dispose que tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de leur gestion jusqu'à leur élimination ou valorisation finale ; article L. 541-2-1, qui impose aux entreprises de gérer leurs déchets en respectant un principe de proximité et de hiérarchie des modes de traitement, seuls les déchets ultimes pouvant être éliminés ; article L. 541-7-2, qui interdit le mélange de déchets dangereux ; article L. 541-21-1, sur l'obligation de trier les biodéchets ; article L. 542-22, sur l'obligation du tri à la source et de la collecte séparée des déchets, notamment du papier, des métaux, des plastiques, du verre et du bois.

La notion de « gestion des déchets » s'entend au sens de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement : elle désigne « *le tri à la source, la collecte, le transport, la valorisation, y compris le tri, et l'élimination des déchets et, plus largement, toute activité participant de l'organisation de la prise en charge des déchets depuis leur production jusqu'à leur traitement final, y compris la surveillance des installations de stockage de déchets après leur fermeture, conformément aux dispositions relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement, ainsi que les activités de négoce ou de courtage et la supervision de l'ensemble de ces opérations* ».

Pour que l'infraction soit constituée, il est nécessaire ensuite que les faits incriminés entraînent le dépôt, le déversement ou l'écoulement dans ou sur les sols de **substances** dont l'action ou les réactions entraînent des **effets** qui portent une **atteinte grave et durable** à la **santé**, la **flore**, la **faune** ou la **qualité des sols**. Seraient considérés comme durables les effets nuisibles susceptibles de durer **au moins dix ans**.

Les peines encourues seraient de cinq ans d'emprisonnement et d'un million d'euros d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au quintuple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

Enfin, concernant le délai de prescription, son point de départ serait, comme à l'article L. 231-1, fixé à la découverte du dommage.

Le nouvel **article L. 231-3** tend à créer trois nouvelles infractions qui seraient qualifiées d'**écocide**. Ces trois infractions reprennent les éléments constitutifs des infractions définies aux articles L. 231-1, au II de l'article L. 173-3 et à l'article L. 231-2 en y ajoutant un élément **intentionnel**.

Constituerait ainsi un écocide l'infraction prévue à l'article L. 231-1 lorsque les faits sont commis de manière intentionnelle. Il ne suffirait donc pas que l'atteinte grave et durable à l'environnement soit le résultat, non recherché en tant que tel, de la violation d'une règle de prudence ou de sécurité. Il faudrait que l'auteur ait délibérément violé des règles protectrices de l'environnement pour que l'infraction soit constituée.

Constitueraient aussi un écocide les infractions prévues au II de l'article 173-3 (hypothèse où les faits prévus aux articles L. 173-1 et L. 173-2 entraînent des atteintes graves et durables à la santé, à la flore, à la faune ou à la qualité de l'air, du sol ou de l'eau) et à l'article L. 231-2 (hypothèse d'une atteinte grave et durable à la santé, la flore, la faune ou la qualité des sols consécutive à une gestion des déchets qui n'a pas respecté les prescriptions légales) lorsqu'elles sont commises **en ayant connaissance du caractère grave et durable des dommages** sur la santé, la flore, la faune ou la qualité de l'air, de l'eau ou des sols susceptibles d'être induits par les faits commis.

Il faudrait donc, pour que l'infraction soit constituée, que l'enquête établisse que l'auteur des faits avait connaissance que ses agissements risquaient de provoquer une atteinte grave et durable. S'il apparaît qu'il a sous-estimé l'impact potentiel de ses activités sur l'environnement, considérant qu'il serait sans gravité ou de courte durée, alors il ne pourrait être jugé coupable d'écocide.

Pour les trois infractions, seraient considérés comme durables les effets nuisibles susceptibles de durer au moins dix ans.

Les infractions d'écocide seraient punies de dix ans d'emprisonnement et de 4,5 millions d'euros d'amende, ce montant pouvant être porté jusqu'au décuple de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

Enfin, le délai de prescription commencerait à courir à compter de la découverte du dommage.

Les **paragraphes II et III** de l'article 68 contiennent deux mesures de coordination.

Le paragraphe II prévoit de remplacer à l'article L. 135 P du livre des procédures fiscales une référence à l'article L. 216-6 du code de l'environnement par des références aux articles L. 216-6, L. 231-1 et L. 231-2 dudit code. Cet article prévoit que le secret professionnel ne peut être opposé aux agents chargés de constater ces infractions.

Dans le même esprit, le paragraphe III prévoit que les commissionnements délivrés aux inspecteurs de l'environnement, avant la publication de la loi, pour rechercher et constater l'infraction prévue à l'article L. 216-6 les autoriseraient aussi à rechercher et constater les infractions prévues aux articles L. 231-1 à L. 231-3.

2. Des dispositions qui soulèvent des interrogations sur le plan juridique et qui méritent d'être améliorées

Le Conseil d'État a porté un jugement sévère sur l'article 68 du projet de loi. Il a critiqué **l'incohérence des peines** prévues, des infractions intentionnelles étant plus ou moins sévèrement punies en fonction du milieu considéré. Surtout, il a jugé **peu convaincante la distinction**, sans précédent en droit pénal, que tente d'introduire le projet de loi entre des **infractions intentionnelles et des infractions intentionnelles aggravées** au motif que l'auteur « avait connaissance » du caractère grave et durable du dommage qu'il allait causer.

En violant les prescriptions légales ou réglementaires protectrices de l'environnement, l'auteur de l'infraction a nécessairement conscience du fait qu'il risque de provoquer un dommage. Il peut peut-être en sous-estimer les effets mais il serait curieux qu'une erreur d'appréciation de l'auteur des faits puisse justifier l'application d'une peine moins lourde... La connaissance du risque de provoquer un dommage est bien un élément constitutif d'une infraction intentionnelle et elle ne peut donc également constituer une circonstance aggravante, sous peine de violer le principe d'égalité devant la loi pénale. Selon le texte d'incrimination sur lequel se fondent les autorités de poursuite, la peine encourue pourrait en effet être différente pour les mêmes faits.

Le Gouvernement n'a pas jusqu'ici apporté de réponses convaincantes aux objections soulevées par le Conseil d'État, qui sont sérieuses. Il revient au Sénat de proposer une rédaction plus satisfaisante au regard de nos principes fondamentaux.

Dans ce but, la commission a adopté **l'amendement COM-818** du rapporteur qui simplifie et rationalise la rédaction du titre III. Au lieu d'introduire quatre articles qui visent des milieux différents, avec des infractions parfois intentionnelles et parfois non-intentionnelles, **deux articles L. 231-1 et L. 231-2 protégeraient l'air, l'eau et les sols, le premier en visant les atteintes non-intentionnelles et le deuxième les atteintes intentionnelles**, avec des peines logiquement plus sévères dans la deuxième hypothèse.

Seraient ainsi créés **deux délits génériques d'atteinte au milieu naturel**, ce qui paraît conforme à l'ambition du Gouvernement. Les infractions ne seraient bien sûr constituées qu'en cas de dépassement des valeurs limites ou de non-respect des prescriptions prévus par la réglementation. La protection des sols serait plus complètement assurée puisqu'elle ne serait plus limitée à l'hypothèse d'une mauvaise gestion des déchets.

Le seuil des dix ans serait conservé pour qualifier une atteinte de « durable ». **L'avis des experts jouera vraisemblablement un rôle primordial** pour éclairer les tribunaux sur la durée probable de l'atteinte causée à l'environnement. Le rapporteur s'est interrogé concernant la conséquence qu'il faudrait tirer, sur le plan juridique, dans l'hypothèse où un tribunal condamnerait une personne pour atteinte grave et durable à l'environnement, si l'on constatait quelques années plus tard que l'atteinte a finalement été moins durable que cela n'avait été anticipé. Dans une telle hypothèse, une révision du procès devrait pouvoir être envisagée, comme le permet l'article 622 du code de procédure pénale lorsque vient se produire un fait nouveau après une condamnation de nature à établir l'innocence du condamné. La référence à une atteinte « susceptible » de durer dix ans risque donc, dans certains cas, d'être un facteur d'insécurité juridique. Cet inconvénient est cependant moins sérieux que celui qui résulterait d'une absence de toute précision qui pourrait conduire à des interprétations divergentes entre les juridictions, le terme « durable » pouvant donner lieu à des interprétations subjectives.

Concernant le **délai de prescription**, la commission propose de **conserver le point de départ à la date de découverte du dommage mais en fixant un délai maximal de douze ans à compter du jour où l'infraction a été commise**, comme c'est le cas pour les infractions occultes ou dissimulées visées à l'article 9-1 du code de procédure pénale. Cette limitation permet de conserver une cohérence avec les règles de droit commun et est conforme à l'esprit de la prescription, qui vise à éviter que des situations soient remises en cause des décennies après les faits.

De manière plus symbolique, la commission juge opportun de **supprimer le terme d'écocide**, qui est employé dans le projet de loi dans un sens différent de celui qui lui est habituellement attribué. Dans la littérature juridique, comme dans le discours politique, l'écocide renvoie à un crime, qui pourrait éventuellement être reconnu dans l'ordre juridique international. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'il est employé à l'article 74 du projet de loi, qui contient une demande de rapport. Employer le même terme pour désigner un crime en droit international et un délit reconnu en droit interne brouille le message et crée de la confusion.

L'abandon du terme d'écocide ne devrait susciter guère de regrets puisque le rapporteur a pu constater qu'il était désapprouvé aussi bien par les représentants des entreprises, qui le jugent stigmatisant puisqu'il renvoie à des termes comme « homicide » ou « génocide », que par les associations de protection de l'environnement qui l'estiment galvaudé dans l'usage qui en est proposé à cet article.

La commission a émis un **avis favorable à l'adoption de l'article ainsi modifié.**

Article 69

Précisions concernant les peines et la constatation des infractions

Cet article prévoit que le tribunal peut décider, pour certaines infractions, d'imposer la restauration du milieu naturel et il apporte une précision concernant les peines d'amende infligées aux personnes morales. Il complète ensuite la liste des personnes habilitées à rechercher et constater certaines infractions au code de l'environnement.

La commission a adopté un amendement qui tend à en parfaire la rédaction.

1. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

L'article 69 du projet de loi tend à insérer dans le code de l'environnement deux nouveaux articles L. 231-4 et L. 231-5.

Ces deux nouveaux articles viendraient compléter le titre III « *Des atteintes générales aux milieux physiques* », créé par l'article 68 du projet de loi. Curieusement, ils n'ont pas été prévus à l'article 68 et apparaissent donc dans un article distinct.

Le nouvel article L. 231-4 apporte deux précisions qui s'appliqueraient aux infractions prévues aux articles L. 173-3 (atteintes graves à l'environnement), L. 173-3-1 (mise en danger de l'environnement) et L. 231-1 à L. 231-3 (atteintes graves et durables à l'environnement non intentionnelles et intentionnelles) du code de l'environnement.

La première précision consiste à indiquer que le tribunal peut imposer au condamné de **procéder à la restauration du milieu naturel**. Cette décision pourrait être prise dans le cadre de la procédure d'ajournement de peine avec injonction, prévue à l'article L. 173-9 du code de l'environnement : le tribunal enjoint au condamné de se conformer à

certaines prescriptions et il ajourne le prononcé de la peine, qui tiendra compte de la mise en œuvre ou non de ces prescriptions.

La deuxième précision porte sur les peines d'amende : la disposition de l'article 131-38 du code pénal, selon laquelle le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques, ne concernerait que les amendes exprimées en valeur absolue, et non celles exprimées en proportion de l'avantage tiré de l'infraction.

L'article L. 235-1 est issu de l'adoption par la commission spéciale de l'Assemblée nationale d'un amendement du député Lénaïck Adam et des membres du groupe La République en Marche.

Il élargit la liste des **personnes habilitées à rechercher et constater les infractions** prévues par le nouveau titre III. Aux officiers et agents de police judiciaire (OPJ et APJ) s'ajouteraient :

- les agents des douanes ;
- les inspecteurs de la sûreté nucléaire ;
- les agents de l'Office national des forêts (ONF), commissionnés à raison de leur compétence en matière forestière et assermentés ;
- les agents des réserves naturelles ;
- les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;
- les ingénieurs et techniciens du laboratoire central et les inspecteurs de salubrité de la préfecture de police ;
- les gardes champêtres.

2. Des précisions bienvenues

Concernant le nouvel article L. 231-4, la commission des lois porte un jugement favorable sur les mesures proposées. En matière environnementale, la restauration du milieu naturel est une réponse qui peut s'avérer tout-à-fait adaptée lorsqu'un dommage a été commis. Cette mesure de réparation peut aider l'auteur du dommage à prendre conscience des conséquences de ses actes et exercer un réel effet dissuasif. Concernant les peines d'amende, il est raisonnable de prévoir que la majoration prévue lorsque l'auteur de l'infraction est une personne morale s'applique aux seules amendes exprimées en valeur absolue, sans quoi elles risqueraient d'atteindre dans certains cas un montant disproportionné.

En ce qui concerne la liste des personnes habilitées à constater les infractions, la commission observe que les professionnels qui y figurent sont d'ores-et-déjà habilités à rechercher et constater des infractions dans leurs domaines de compétences respectifs. Ils disposent donc d'une expérience et

d'un savoir-faire dans ce domaine qui rend l'élargissement proposé acceptable. La constatation des infractions suppose de maîtriser certaines techniques, par exemple en matière de rédaction d'un procès-verbal, pour que l'autorité judiciaire puisse ensuite travailler dans de bonnes conditions.

La commission a cependant adopté à cet article l'**amendement COM-819** du rapporteur qui procède d'abord à une coordination avec les modifications proposées à l'article 68 (la rédaction proposée pour l'article 68 ne comportant plus d'article L. 231-3, il convient de supprimer les références à cet article) et qui supprime ensuite la référence à l'article L. 173-3-1. Cet article renvoyant à la mise en danger de l'environnement, il n'est pas approprié de prévoir que la juridiction pourrait ordonner la restauration du milieu naturel.

La précision selon laquelle le quintuplement de l'amendement prévu pour les personnes morales ne s'applique qu'aux amendes exprimées en valeur absolue est en revanche pertinente. Par coordination, elle serait ajourée à l'article 67 (*cf. supra*).

La commission a émis un **avis favorable** à l'adoption de cet article **ainsi modifié**.

Article 69 bis **Utilisation des drones**

Cet article additionnel vise à autoriser le recours à des drones pour filmer des images ou procéder à des relevés dans le cadre d'opérations de contrôles administratifs.

La commission a adopté plusieurs amendements destinés à mieux encadrer l'utilisation des drones par l'administration.

1. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Cet article est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, en séance publique, d'un amendement présenté par le Gouvernement.

Il vise à introduire dans une section du code de l'environnement relative aux contrôles administratifs un nouvel article L. 171-5-2 autorisant l'utilisation d'« *aéronefs sans personne à bord et opérés par un télépilote* », c'est-à-dire de drones, équipés de caméras et de capteurs, afin de capter, enregistrer et transmettre des images ou des données physiques ou chimiques.

Ces drones seraient utilisés par les agents de contrôle dans le cadre de leurs missions de police administrative et pour constater les infractions passibles de sanctions administratives prévues aux articles L. 171-6 à L. 171-12 du code de l'environnement. Ces articles permettent à l'administration d'ordonner la suspension d'activités ou d'installations, de faire procéder d'office à l'exécution de certaines mesures ou encore de prononcer des amendes administratives en cas de non-respect de procédures de déclaration ou d'autorisation ou de refus de déférer à une mise en demeure.

Cette possibilité d'utiliser les drones serait encadrée par un certain nombre de garanties.

Les drones ne pourraient ni visualiser les images de l'intérieur des domiciles ni celles de leurs entrées. Sauf si les enregistrements sont réalisés dans le cadre d'une procédure administrative, ils seraient effacés au bout de six mois.

Les drones ne pourraient filmer qu'aux abords des sites dont la surveillance est rendue nécessaire. L'enregistrement ne serait pas permanent et ne serait rendu possible que dans des cas prévus par décret et faisant l'objet d'une doctrine d'usage diffusée par le ministère chargé de l'environnement.

Sur le plan technique, les caméras seraient équipées de dispositifs permettant de garantir l'intégrité des données collectées.

L'usage des drones serait sans incidence sur l'exercice des droits garantis par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Enfin, un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) préciserait les modalités d'application de l'article.

2. La position de la commission : compléter les garanties entourant l'utilisation des drones

La commission a déjà eu l'occasion de se pencher sur l'utilisation des drones à l'occasion de l'examen de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés. Le président François-Noël Buffet avait alors sollicité la CNIL afin de connaître son avis, puis les rapporteurs Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé avaient pris l'initiative de présenter des amendements afin de tirer les conséquences des recommandations de la CNIL.

Les garanties ainsi apportées ont néanmoins été jugées insuffisantes par le Conseil constitutionnel qui a censuré dans sa récente décision n°2020-817 DC du 20 mai 2021 une grande partie de l'article relatif aux drones. Il a estimé que le législateur n'avait pas suffisamment encadré dans le temps et

dans l'espace l'autorisation d'utiliser les drones. Il a considéré que le dispositif retenu permettait de capter les images d'un nombre important de personnes sans qu'elles en soient informées, portant ainsi atteinte au droit au respect de la vie privée. Il a également reproché au législateur de ne pas avoir posé le principe d'un contingentement du nombre des drones pouvant être utilisés simultanément.

Pour tenir compte de ces observations, la commission a adopté plusieurs amendements présentés par le rapporteur. **L'amendement COM-820** vise d'abord à subordonner l'usage des drones à une autorisation administrative, dont le périmètre ne pourrait excéder celui du site faisant l'objet du contrôle et ses abords immédiats et dont la durée ne pouvait excéder un mois.

L'amendement COM-821 prévoit ensuite que l'usage des drones serait réservé aux circonstances rendant particulièrement difficile le recours à d'autres outils de captation d'images ou susceptibles d'exposer les agents de contrôle à un danger significatif.

L'amendement COM-822 garantit que la personne faisant l'objet du contrôle soit informée de l'usage des drones.

L'amendement COM-823 précise que les données à caractère personnel sont effacées au bout de trente jours, le délai de six mois étant maintenu pour les autres données, sauf si ces données sont utilisées dans le cadre d'une procédure administrative.

L'amendement COM-824 élargit la possibilité d'utiliser les drones en prévoyant qu'ils pourront être utilisés à l'intérieur des sites et non seulement à leurs abords. Si elle doit être encadrée, l'utilisation des drones doit néanmoins présentera un intérêt sur le plan opérationnel, ce qu'une utilisation aux abords des sites ne garantit pas.

Enfin, **l'amendement COM-825** prohibe la captation du son, l'utilisation des dispositifs de reconnaissance faciale ainsi que les rapprochements automatisés avec d'autres traitements de données à caractère personnel.

<p>La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article ainsi modifié.</p>

Article 69 ter

Extension du champ du référé pénal spécial

Cet article élargit les hypothèses dans lesquelles le juge peut intervenir dans le cadre de la procédure de référé pénal spécial prévu par le code de l'environnement.

La commission a adopté un amendement abrogeant le référé pénal spécial, considérant que ce dispositif n'avait pas démontré son utilité.

1. Une volonté d'élargir le champ d'application du référé pénal spécial

Cet article additionnel est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, en séance publique, d'un amendement du rapporteur Erwan Balanant et d'un sous-amendement du rapporteur général Jean-René Cazeneuve.

Il modifie l'article L. 226-13 du code de l'environnement, relatif au référé pénal spécial. Il s'inspire d'une proposition formulée par les députées Naïma Moutchou et Cécile Untermaier à l'issue d'une « mission-flash » conduite à l'Assemblée nationale¹.

Cet article permet au juge des libertés et de la détention (JLD), agissant sur requête du procureur de la République, d'ordonner toute mesure utile, pour une durée d'un an au plus, à une personne physique ou morale qui ne respecte pas certaines prescriptions du code de l'environnement, par exemple la suspension ou l'interdiction des opérations litigieuses. En cas d'ouverture d'une information judiciaire, le juge d'instruction est compétent pour ordonner ces mesures.

Actuellement, il est possible de recourir à cette procédure en cas de non-respect des prescriptions imposées au titre de cinq articles du code de l'environnement :

- l'article L. 181-12, relatif à l'autorisation environnementale ; la procédure de l'autorisation environnementale, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2017, résulte d'une volonté de simplifier le droit de l'environnement en fusionnant les diverses procédures auparavant applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et aux autres installations, ouvrages, travaux et activités soumises à autorisation ;

- les articles L. 211-2 et L. 211-3, relatifs aux règles de préservation de la qualité et de répartition des eaux superficielles, souterraines et des eaux de la mer (dans la limite des eaux territoriales) ;

¹ Cf. la communication de Naïma Moutchou et Cécile Untermaier présentée à la commission des lois de l'Assemblée nationale le 10 mars 2021 ([SUPER_TEMPLATE \(assemblee-nationale.fr\)](https://www.assemblee-nationale.fr))

- les articles L. 214-1 à L. 214-6, qui instaurent un régime de déclaration ou d'autorisation applicable aux installations, ouvrages, travaux et activités occasionnant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, ayant un impact sur la faune piscicole ou entraînant des déversements, écoulements, rejets ou dépôts, même non polluants.

Constatant que cette procédure de référé demeurerait « *trop peu usitée* », les députées Moutchou et Untermaier ont suggéré d'élargir son champ d'application à l'ensemble des atteintes à l'environnement. L'article 69 *ter* procède à un élargissement, mais de manière plus ciblée puisque seraient ajoutés à la liste :

- d'abord, l'hypothèse du non-respect des prescriptions édictées par les articles L. 111-13 et L. 173-2 du code minier ; ces articles, respectivement, interdisent la recherche et l'exploitation des hydrocarbures en ayant recours à la technique de la fracturation hydraulique (utilisée notamment pour exploiter le gaz de schiste) et autorisent l'autorité administrative à prescrire à l'exploitant d'une mine toute mesure nécessaire pour qu'il se conforme à son obligation, prévue à l'article L. 161-2 du code minier, de porter au maximum compatible avec les conditions économiques le rendement final de ses gisements ;

- ensuite, l'hypothèse du non-respect des mesures édictées en application des articles L. 171-7 et L. 171-8 du code de l'environnement ; ces articles autorisent l'autorité administrative à mettre en demeure la personne qui n'a pas respecté les procédures d'autorisation, d'enregistrement, d'agrément, d'homologation, de certification ou de déclaration ou qui ne s'est pas conformée aux prescriptions du code de l'environnement applicables aux installations, ouvrages, travaux, aménagements, opérations, objets, dispositifs et activités, afin qu'elle régularise sa situation ;

- enfin, l'hypothèse du non-respect d'une mesure édictée en application de l'article L. 173-5 du code minier ; cet article permet à l'autorité administrative de retirer le titre ou l'autorisation qu'elle a délivré si son titulaire ne respecte pas les obligations prévues par le code minier concernant les conditions d'exploitation de la mine.

2. La position de la commission : abroger un dispositif dont l'utilité n'est pas avérée

Les renseignements recueillis par le rapporteur montrent que le référé pénal spécial est demeuré quasiment inutilisé depuis sa création¹. Une seule occurrence a été recensée par la Chancellerie.

¹ L'article L. 226-13 du code de l'environnement est issu à l'origine d'un article de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, plusieurs fois modifié depuis cette date.

Ce dispositif n'a à l'évidence pas trouvé sa place, les acteurs de la protection de l'environnement privilégiant la voie du référé devant le juge civil, prévu à l'article 835 du code de procédure civile, qui permet de prescrire les mesures qui s'imposent pour faire cesser un trouble manifestement illicite¹, ou celle du référé administratif lorsqu'il s'agit de contester une décision prise par l'administration. Le référé pénal spécial apparaît donc redondant par rapport à ces autres voies de recours.

Face à ce constat, l'Assemblée nationale souhaite relancer le référé pénal spécial en élargissant son champ d'application. La commission craint que cette ambition ne soit déçue dans la mesure où elle ne tient pas compte d'une difficulté de fond : le JLD n'est sans doute pas le mieux placé pour connaître de ces dossiers très éloignés de ceux qu'il examine au quotidien. Les parties prenantes ne pensent pas à se tourner vers ces magistrats qui ne sont pas les mieux armés pour traiter de ce type de contentieux.

Plutôt que d'élargir le champ d'application d'un dispositif dont la pertinence n'est pas établie, il est donc préférable de procéder à une simplification en **abrogeant l'article L. 226-13** du code de l'environnement. La commission a adopté en ce sens **l'amendement COM-826** du rapporteur.

La commission a émis un **avis favorable** à l'adoption de l'article ainsi modifié.

Article 69 quater

Correction d'une erreur matérielle

Cet article additionnel, inséré par l'Assemblée nationale en séance publique à l'initiative du rapporteur Erwan Balanant, corrige une erreur de référence à l'article L. 332-20 du code de l'environnement. Cet article détermine les compétences des agents des réserves naturelles en matière de recherche et de constatation d'infractions.

Au moment de l'adoption de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, des coordinations ont été omises à cet article concernant les échanges d'informations désormais possibles dans le cadre d'un contrôle administratif ou d'une opération de recherche et de contrôle d'infraction. L'article 69 *quater* y remédie.

La commission a émis un **avis favorable** à l'adoption de l'article.

¹ La jurisprudence de la Cour de cassation estime que constitue un trouble manifestement illicite la violation évidente d'une règle de droit résultant d'un fait matériel ou juridique.

Article 70

**Relèvement du montant des amendes pour certaines infractions
en matière environnementale**

Inséré par la commission spéciale de l'Assemblée nationale sur proposition de son rapporteur, cet article augmente le quantum de nombreuses peines d'amende prévues par le code de l'environnement.

La commission a émis un **avis favorable** à l'adoption de l'article.

1. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Issu de l'adoption par la commission spéciale de l'Assemblée nationale d'un amendement du rapporteur Erwan Balanant, cet article relève le montant de dix-huit peines d'amende prévues par le code de l'environnement.

a) Amendes encourues en cas de pollution des eaux

Le **paragraphe I** de l'article 70 porte :

- de 50 000 euros à **100 000 euros** (et de 100 000 euros à 200 000 euros en cas de récidive) l'amende sanctionnant les **rejets polluants des navires** prévue à l'article L. 218-11 du code de l'environnement ;

- de 18 000 euros à **100 000 euros** les amendes sanctionnant les infractions à l'article L. 218-32 du même code, qui concernent notamment les **rejets à la mer d'hydrocarbures** ; le montant de l'amende pourrait être porté jusqu'au double de l'avantage tiré de la commission de l'infraction ;

- de 18 000 euros à **100 000 euros** l'amende sanctionnant les infractions aux opérations **d'immersion de déchets** ou d'autres matières prévues à l'article L. 218-48 du code de l'environnement ; le montant de l'amende pourrait être porté jusqu'au double de l'avantage tiré de la commission de l'infraction ;

- de 75 000 euros à **100 000 euros** l'amende sanctionnant les infractions aux opérations **d'incinération en mer**, prévue à l'article L. 218-64 du code de l'environnement ; le montant de l'amende pourrait être porté jusqu'au double de l'avantage tiré de la commission de l'infraction ;

- de 22 500 euros à **100 000 euros** l'amende sanctionnant le fait de jeter, déverser ou laisser écouler, directement ou indirectement en mer ou dans la partie des cours d'eau, canaux ou plans d'eau où les eaux sont salées, des substances ou organismes **nuisibles pour la conservation ou la reproduction** des mammifères marins, poissons, crustacés, coquillages, mollusques ou végétaux, ou de nature à les rendre impropres à la consommation (article L. 218-73 du code de l'environnement) ; le montant de l'amende pourrait être porté jusqu'au double de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

b) *Amendes encourues en cas d'infraction aux règles relatives à la protection des parcs et réserves naturels et des sites inscrits et classés*

Le **paragraphe II** de l'article 70 porte :

- de 75 000 euros à **100 000 euros** l'amende prévue à l'article L. 331-26 du code de l'environnement pour sanctionner les infractions relatives aux travaux, constructions et installations dans le **cœur d'un parc national** ou l'exercice d'activités interdites dans le cœur d'un parc national ou réalisées en méconnaissance de la réglementation dont elles sont l'objet ; l'amende pourrait être portée jusqu'au double de l'avantage tiré de la commission de l'infraction ;

- de 75 000 euros à **100 000 euros** l'amende prévue par l'article L. 331-27 du code de l'environnement en cas **d'opposition à l'exécution** de travaux ou de mesures de restauration des écosystèmes **prescrits ou ordonnés par l'établissement public d'un parc national** ; le montant de l'amende peut être porté jusqu'au double de l'avantage tiré de la commission de l'infraction ;

- de 9 000 euros à **30 000 euros** l'amende prévue à l'article L. 332-25 du code de l'environnement en cas d'infraction aux règles qui protègent les **réserves naturelles** ; l'amende pourrait être portée jusqu'au double de l'avantage tiré de la commission de l'infraction ;

- de 30 000 euros à **100 000 euros** l'amende prévue au I de l'article L. 341-19 du code de l'environnement pour sanctionner le non-respect des dispositions relatives aux **sites naturels inscrits et classés** ;

- jusqu'au double de l'avantage tiré de la méconnaissance des prescriptions l'amende prévue au II du même article L. 341-19 (l'amende étant sinon fixée à 150 000 euros) ;

- de 300 000 euros à **350 000 euros** l'amende prévue au III du même article L. 341-19 qui sanctionne les dommages les plus graves causés aux monuments et sites naturels ; le montant de l'amende pourrait être porté jusqu'au double de l'avantage tiré de la commission des infractions concernées.

c) *Les amendes encourues en cas d'infraction aux règles protégeant les ressources génétiques et les connaissances traditionnelles associées*

Le 1° du **paragraphe III** de l'article 70 modifie l'article L. 415-3-1 du code de l'environnement qui punit d'un an d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende les infractions aux règles protégeant les **ressources génétiques et les connaissances traditionnelles associées**, l'amende pouvant atteindre un million d'euros lorsque l'utilisation des ressources génétiques ou des connaissances traditionnelles a donné lieu à une utilisation commerciale.

Le montant de l'amende pourrait désormais être porté jusqu'au double de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

d) Les amendes encourues en cas d'infractions aux règles encadrant la pêche

Le 2° du même **paragraphe III** porte de 4 500 euros à 100 000 euros le montant des amendes prévues à l'article L. 436-7 du code de l'environnement, qui sanctionnent l'utilisation de certains procédés de pêche (utilisation de drogues, d'explosifs, de techniques d'électrocution ou d'autres moyens non autorisés pour capturer ou détruire le poisson).

Le 3° modifie ensuite l'article L. 436-16 du code de l'environnement, relatif à la **pêche de l'anguille européenne, de l'esturgeon européen, du saumon atlantique** ainsi que **des carpes communes** de plus de soixante centimètres. Les infractions concernant l'anguille européenne, l'esturgeon européen et le saumon atlantique sont punies de six mois d'emprisonnement et de 50 000 euros d'amende. Les infractions concernant les carpes communes de plus de soixante centimètres sont punies de 22 500 euros d'amende. Le fait pour un pêcheur amateur, de transporter vivantes ces carpes est également puni de 22 500 euros d'amende.

Le montant de ces amendes pourrait désormais être porté jusqu'au **double de l'avantage tiré de l'infraction**.

Enfin, le 4° porte de 3 750 euros à **30 000 euros** l'amende prévue à l'article L. 437-22 du code de l'environnement pour sanctionner le fait de continuer à **pêcher après avoir été exclu d'une association agréée de pêche**. L'amende pourrait aussi être portée jusqu'au double de l'avantage tiré de l'infraction.

e) Les amendes encourues en cas de non-respect du traité sur l'Antarctique

Le **paragraphe IV** de l'article 70 modifie des dispositions du code de l'environnement qui mettent en œuvre le protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, signé à Madrid le 4 octobre 1991.

Le 1° de l'article L. 713-5 du code de l'environnement punit d'une amende de 75 000 euros le fait d'organiser ou de participer à une **activité qui n'a pas fait l'objet d'une autorisation** ou méconnaît les conditions de cette autorisation. Le montant de l'amende pourrait désormais être porté jusqu'au double de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

Le 2° du même article L. 713-5 punit d'une amende de 30 000 euros le fait de mener en Antarctique une **activité de prospection ou d'exploitation des ressources minérales** ou de **commercialiser** les matériaux résultant d'une activité illicite de prospection ou d'exploitation. L'amende serait portée à **100 000 euros** ou jusqu'au double de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

Enfin, au 3° de l'article L. 713-5, le montant de l'amende qui sanctionne le fait d'introduire des déchets radioactifs en Antarctique ou de les y éliminer serait porté de 75 000 euros à **375 000 euros** ou au double de l'avantage tiré de la commission de l'infraction.

2. La position de la commission

L'Assemblée nationale a décidé d'alourdir le quantum de ces peines d'amende sans fournir de justification précise à l'appui de ces mesures. Elle souhaite manifestement rendre les peines plus dissuasives pour prévenir le plus grand nombre possible d'atteintes à l'environnement. L'Assemblée nationale a souvent retenu un montant de 100 000 euros, considérant sans doute qu'il enverrait un signal fort.

La commission est disposée à accepter cette démarche même si elle regrette l'absence d'étude d'impact qui aurait permis de mieux évaluer les effets.

Elle est attentive cependant à ce que l'alourdissement des peines d'amende reste raisonnable et proportionné au regard des peines d'emprisonnement qu'elles accompagnent parfois.

C'est l'alourdissement des amendes prévues concernant la pêche qui est le plus spectaculaire : l'amende de 3 750 euros prévue à l'article L. 437-22 du code de l'environnement (exclusion d'une association agréée) serait multipliée par huit pour atteindre 30 000 euros, tandis que celle prévue à l'article L. 436-7 (pêche avec des drogues ou des explosifs) serait multipliée par vingt-deux, passant de 4500 euros à 100 000 euros. Cette deuxième infraction est par ailleurs punie d'une peine de deux ans d'emprisonnement.

Si ces peines d'amende peuvent paraître excessives pour des particuliers qui pratiquent la pêche de loisir, elles sont en revanche adaptées et dissuasives pour des pêcheurs professionnels, qui sont également concernés. La commission a donc estimé que le relèvement proposé était acceptable.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.
--

Article 71
**Création du bureau d'enquêtes
et d'analyses sur les risques industriels**

Cet article crée un service à compétence nationale chargé de conduire des enquêtes sur les risques industriels ou en cas d'accident grave.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

1. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Cet article est issu de l'adoption par la commission spéciale de l'Assemblée nationale d'un amendement du Gouvernement, sous-amendé à l'initiative du député Damien Adam. En séance publique, des améliorations rédactionnelles ont été apportées.

L'article insère dans le code de l'environnement un nouvel article L. 501-1 instituant un **bureau d'enquêtes et d'analyses sur les risques industriels** (BEA-RI). Ce nouveau service à compétence nationale s'inspire du bureau d'enquêtes et d'analyses compétent dans le domaine de l'aviation civile, qui enquête après chaque accident grave dans le domaine du transport aérien.

Il serait chargé de procéder à une enquête technique systématique en cas d'accident majeur entraînant des atteintes graves et durables à la santé, à la flore, à la faune ou à la qualité de l'air, du sol ou de l'eau et devant faire l'objet d'une notification à la Commission européenne, survenu sur une installation relevant de l'article L. 515-32 du code de l'environnement. Les installations concernées sont celles où des substances, préparations ou mélanges dangereux sont présents dans des quantités telles qu'ils peuvent être à l'origine d'accidents majeurs.

En plus de ces enquêtes obligatoires, le bureau pourrait réaliser, de sa propre initiative ou sur demande du ministre compétent, des enquêtes techniques sur tout accident survenu dans une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), dans une mine, sur des réseaux ou infrastructures de transport ou de distribution de fluides ou sur des produits et équipements à risques.

Par exception, le bureau ne pourrait enquêter sur les installations et activités relevant du champ de compétences de l'Autorité de sûreté nucléaire ni sur celles relevant du ministère des armées.

L'État pourrait décider que les frais d'analyse et d'expertise sont mis à la charge de l'exploitant.

Pour bien distinguer le champ des investigations du BEA-RI de celui de l'enquête judiciaire qui peut être ouverte en parallèle, un nouvel article L. 501-2 du code de l'environnement préciserait que l'enquête technique a pour seul objet l'amélioration de la sécurité et la prévention de futurs accidents, sans détermination des fautes ou des responsabilités. À cette fin, elle chercherait à éclaircir les causes et circonstances de l'accident et, s'il y a lieu, à établir des recommandations de sécurité.

Le Gouvernement demande enfin à être habilité à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires afin de définir les modalités de l'enquête technique réalisée par le BEA-RI.

2. Un nouvel organisme de nature à renforcer la prévention des risques industriels

La création de ce nouveau service avait été envisagée par le Gouvernement à la suite de la catastrophe industrielle de Lubrizol survenue en septembre 2019. La commission d'enquête que le Sénat avait mise en place pour étudier la prévention des risques industriels avait accueilli favorablement cette proposition. Nos collègues avait estimé que *« sans bouleverser les structures existantes, la création d'une unité spécialisée en matière d'enquête, sur le modèle des bureaux d'enquête existants en matière d'accidents de transports (aérien, maritime, terrestre), permettrait de disposer de capacités d'expertise dédiées et capables d'analyser avec indépendance et précision, y compris dans des délais restreints, les circonstances exactes d'accidents industriels graves ou complexes »*¹.

Un arrêté portant création et organisation du bureau d'enquêtes et d'analyses sur les risques industriels a été publié le 9 décembre 2020. L'intervention du législateur est cependant nécessaire afin de lui donner les pouvoirs d'investigation dont il a besoin, ainsi que pour définir ses modalités d'articulation avec l'éventuelle procédure judiciaire. Son intervention donne une base juridique solide au nouveau bureau, ce qui conforte son indépendance.

Sans doute une rédaction un peu plus concise aurait-elle pu être envisagée en renvoyant certains éléments au pouvoir réglementaire, mais de façon marginale. La commission des lois s'en remet à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie au fond, pour peaufiner éventuellement la rédaction de l'article.

¹ Cf. le rapport n°480 (2019-2020) « Risques industriels : prévenir et prévoir pour ne plus subir », fait par Christine Bonfanti-Dossat et Nicole Bonnefoy, au nom de la commission d'enquête sur l'incendie de l'usine Lubrizol.

Sur le fond, le BEA-RI pourra contribuer à une meilleure compréhension de l'origine des accidents industriels et à la formulation de recommandations permettant de renforcer leur prévention. L'articulation avec l'enquête judiciaire est satisfaisante et conforme à celle prévue pour les bureaux d'enquêtes et d'analyses déjà existants.

La commission a émis un **avis favorable** à l'adoption de l'article.

Article 71 bis

**Mesures pouvant être décidées dans le cadre d'une ordonnance pénale
ou d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
en cas d'infraction au code de l'environnement**

L'article 71 bis vise à autoriser les tribunaux à ordonner l'arrêt de certaines activités ou la remise en état des lieux en cas de violation du droit de l'environnement.

La commission a émis un avis favorable à son adoption.

Cet article additionnel est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, en séance publique, d'un amendement du rapporteur Erwan Balanant. Il vise notamment à autoriser les juridictions à ordonner des mesures de réparation des dommages causés à l'environnement dans le cadre d'une ordonnance pénale ou d'une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), dite aussi procédure de « plaider-coupable ».

Le **paragraphe I** modifie d'abord l'article L. 173-5 du code de l'environnement, qui prévoit que le tribunal peut ordonner, lorsqu'une personne physique ou morale est condamnée pour une infraction prévue par le code de l'environnement :

- l'**arrêt** ou la **suspension** des travaux ou activités à l'origine de l'infraction ;

- la **remise en état des lieux** auxquels il a été porté atteinte ou la réparation des dommages causés à l'environnement, l'injonction pouvant être assortie d'une astreinte journalière.

Il est proposé de préciser que l'injonction puisse être assortie de l'**exécution provisoire**, ce qui signifie que les mesures de réparation ou de remise en l'état devront être mises en œuvre même si le justiciable fait appel de sa condamnation.

Ensuite, il est proposé que les mesures pouvant être décidées en application de l'article L. 173-5 du code de l'environnement puissent également être imposées dans le cadre d'une **ordonnance pénale** ou d'une **CRPC**.

L'ordonnance pénale est une procédure simplifiée prévue aux articles 495 et suivants du code de procédure pénale. Le procureur de la République peut décider d'y recourir pour certains délits lorsque les faits sont simples et établis, la personnalité du prévenu suffisamment connue, qu'il n'apparaît pas nécessaire de prononcer une peine d'emprisonnement ni une peine d'amende d'un montant supérieur à 5 000 euros et que le choix de cette procédure ne porte pas atteinte aux intérêts de la victime. Il transmet le dossier au président du tribunal qui statue, sans débat préalable, par une ordonnance pénale portant relaxe ou condamnation à une amende ou à une peine complémentaire.

Prévue aux articles 495-7 et suivants du même code, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité est une autre procédure permettant de juger rapidement l'auteur d'une infraction lorsqu'il reconnaît les faits qui lui sont reprochés. Elle peut être appliquée pour certains délits, à la demande du procureur de la République ou de l'auteur des faits. Une amende ou une peine d'emprisonnement, qui ne peut être supérieure à trois ans, est proposée à l'auteur des faits par le procureur. En cas d'acceptation, un juge du siège valide la décision.

Le **paragraphe II** procède aux mêmes modifications à l'article L 480-5 du code de l'urbanisme, qui permet au tribunal de prononcer des mesures de mise en conformité, de démolition ou de réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur. Ces mesures pourraient être prononcées dans le cadre d'une ordonnance pénale ou d'une CRPC.

La commission a porté un jugement positif sur ces dispositions qui étoffent la liste des mesures pouvant être ordonnées dans le cadre des procédures de l'ordonnance pénale et de la CRPC. En matière d'atteinte à l'environnement, il importe de favoriser le recours à des mesures qui tendent à la réparation du dommage et à la remise en état du milieu.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.
--

Article 71 ter
**Compétence de tribunaux judiciaires pour connaître
des manquements au devoir de vigilance**

L'article 71 *ter* tend à préciser qu'un ou plusieurs tribunaux judiciaires spécialement désignés connaissent des actions relatives au devoir de vigilance.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

L'article 71 *ter* a été introduit en séance publique par l'Assemblée nationale, sur proposition du rapporteur Erwan Balanant¹, des membres du groupe Europe Écologie Les Verts², des membres du groupe socialiste³ et de Naïma Moutchou⁴.

Cet article tend à préciser dans le code de commerce qu'« *un ou plusieurs tribunaux judiciaires spécialement désignés connaissent des actions relatives au devoir de vigilance* ».

Le devoir de vigilance a été créé par la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre⁵, issue d'une proposition de loi du député Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues du groupe Socialiste et républicains⁶. Rejetée par le Sénat en première lecture, deuxième lecture et nouvelle lecture après l'échec d'une commission mixte paritaire, le texte avait finalement été adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive.

Ces dispositions tendent à **soumettre à l'élaboration d'un plan de vigilance les sociétés mères** lorsque leur groupe emploie au moins cinq mille salariés⁷. Ce plan comporte « *les mesures de vigilance raisonnable propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les **droits humains et les libertés fondamentales**, la **santé** et la **sécurité** des personnes ainsi que l'**environnement**, résultant des activités de la société et de celles des sociétés qu'elle contrôle* »⁸.

L'article L. 225-102-5 du code de commerce prévoit que le manquement à l'obligation de mettre en œuvre ce plan **engage la responsabilité de la société** dans les conditions de droit commun prévues par le code civil pour la responsabilité civile extracontractuelle afin de

¹ Amendement n° 1571.

² Amendement n° 4700.

³ Amendement n° 7038.

⁴ Amendement n° 7240.

⁵ Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

⁶ Proposition de loi

⁷ Article L. 225-102-4 du code de commerce.

⁸ Ibidem.

« réparer le préjudice que l'exécution de ces obligations aurait permis d'éviter ». Il n'indique pas en revanche quelle est la juridiction compétente pour connaître de ce contentieux.

Dans sa version initiale, la proposition de loi du député Le Roux précisait que cette action était menée devant « *la juridiction civile ou commerciale compétente* ». Toutefois, cette précision a été supprimée à l'Assemblée nationale, en première lecture, du fait de l'adoption de plusieurs amendements identiques, au motif qu'il ne semblait « *pas opportun de prévoir par cette proposition de loi une disposition dérogatoire aux règles de compétence juridictionnelle de droit commun. La requête devra être présentée devant le tribunal normalement compétent* »¹.

Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi, **des actions ont été concurremment introduites devant les tribunaux judiciaires et les tribunaux de commerce**. Le 10 décembre 2020, la cour d'appel de Versailles a conclu à la compétence du tribunal de commerce, après avoir analysé la nature juridique du plan de vigilance pour vérifier si elle correspondait aux qualifications mises en œuvre par les dispositions dérogatoires fondant la compétence des tribunaux de commerce². De son côté, le tribunal judiciaire de Nanterre est arrivé, plus récemment, à la conclusion inverse, s'estimant compétent pour connaître de l'affaire qui lui était soumise³.

Une intervention du législateur s'impose donc pour trancher ce conflit de compétences. La complexité des raisonnements développés par les juridictions pour dégager une solution montre qu'aucune ne s'impose de façon évidente⁴.

L'article 71 *ter* du projet de loi retient la compétence du juge judiciaire en introduisant dans le code de l'organisation judiciaire un nouvel article L. 211-21 confiant le contentieux relatif au devoir de vigilance à un ou plusieurs tribunaux judiciaires spécialement désignés. **Cette solution privilégie la compétence matérielle du tribunal judiciaire sur la compétence organique du tribunal de commerce.**

Certes, la nature des sociétés en cause aurait pu inciter à confier le contentieux aux juridictions commerciales. Toutefois, force est de constater que la substance de l'obligation de vigilance est liée, en vertu de l'article L. 225-102-4 aux droits humains et aux libertés fondamentales, à la santé et la sécurité des personnes ainsi qu'à l'environnement et qu'il s'agit de matières dont ont plus souvent à connaître les tribunaux judiciaires dans le cadre de leurs compétences ordinaires.

¹ Cf. l'objet des amendements CL 40, CL 52 et CL 63.

² Cour d'appel de Versailles - 10 décembre 2020 - n° 20/01692.

³ Tribunal judiciaire de Nanterre, ordonnance de mise en état du 11 février 2021, n° RG 20/00915.

⁴ Voir, notamment, Devoir de vigilance : quel tribunal compétent ? Philippe Métais et Élodie Valette, *Dalloz actualité*, janvier 2021.

La complexité du droit de l'environnement a récemment incité le législateur à spécialiser, dans le ressort de chaque cour d'appel, un tribunal judiciaire sur les délits prévus par le code de l'environnement, dans les affaires qui apparaissent complexes¹. Comme le soulignait le rapport de la commission des lois sur le projet de loi relatif au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, « *cette spécialisation permettrait de confier à quelques magistrats du tribunal concerné un nombre de dossiers suffisant pour qu'ils acquièrent une compétence pointue sur ces dossiers souvent techniques. Elle permettrait aussi aux services administratifs chargés de contrôler le respect de la réglementation environnementale de disposer d'interlocuteurs mieux identifiés* »².

La solution retenue par le projet de loi est cohérente avec ce choix d'organisation. Le contentieux relatif au devoir de vigilance est peu fréquent, ce qui plaide pour spécialiser un petit nombre de tribunaux judiciaires, voire un tribunal unique si le volume d'affaires le permet.

La commission des lois a émis un **avis favorable** à l'adoption de cet article.

Article 71 quater

Mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public sous le contrôle de l'Office français de la biodiversité

Cet article additionnel est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, en séance publique, d'un amendement du rapporteur Erwan Balanant.

Il modifie l'article 41-1-3 du code de procédure pénale, introduit par la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée. Cet article autorise la conclusion d'une **convention judiciaire d'intérêt public** (CJIP) avec une personne morale mise en cause pour un ou plusieurs délits prévus par le code de l'environnement.

La commission avait accueilli favorablement la création de la CJIP environnementale, considérant que cet outil juridique avait fait la preuve de son efficacité en matière fiscale. Proposée par le procureur de la République, la convention comporte une ou plusieurs obligations imposées au mis en cause : le versement d'une amende d'intérêt public, qui peut atteindre

¹ Article 15 de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

² Cf. le rapport n° 335 (2019-2020) fait par Philippe Bonnecarrère au nom de la commission des lois, déposé le 19 février 2020.

jusqu'à 30 % du chiffre d'affaires annuel ; une régularisation de la situation dans le cadre d'un programme de mise en conformité, sous le contrôle des services compétents du ministère de l'environnement ; une réparation du préjudice écologique, sous le contrôle des mêmes services.

La modification proposée est technique et de bon sens : il s'agit de préciser que le programme de mise en conformité ou la réparation du préjudice écologique peuvent se dérouler sous le contrôle des services de l'Office français de la biodiversité (OFB).

L'OFB est un établissement public né, le 1^{er} janvier 2020, de la fusion de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Il compte 2 800 agents, dont des inspecteurs de l'environnement spécialisés dans le contrôle des infractions au droit de l'environnement qui sont parfaitement en mesure de contrôler la mise en œuvre des CJIP.

La commission a émis un **avis favorable** à l'adoption de cet article.

Article 72

Renforcement de la lutte contre les dépôts sauvages

Cet article a été inséré dans le texte par la commission spéciale de l'Assemblée nationale sur proposition du député socialiste Gérard Leseul.

L'article L. 541-44-1 du code de l'environnement prévoit que les agents des collectivités territoriales assermentés et habilités peuvent constater les infractions relatives aux déchets prévues par le code pénal. Il est proposé d'autoriser les agents des **groupements** de collectivités territoriales à procéder également à ces constatations, afin notamment de mieux lutter contre les dépôts sauvages.

La commission a émis un **avis favorable** à l'adoption de cet article.

Article 73

Rapport sur l'application des dispositions des articles 67 et 68 du projet de loi et sur celles introduites par les articles 15 à 20 de la loi du 24 décembre 2020

Cet article a été inséré par la commission spéciale de l'Assemblée nationale sur proposition du rapporteur Erwan Balanant.

Il demande au Gouvernement la remise d'un rapport, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi, sur l'application des articles 67 et 68 du projet de loi (mise en danger de l'environnement et nouvelles infractions générales d'atteinte à l'environnement), ainsi que sur l'application des articles 15 (convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale et pôles régionaux spécialisés sur les atteintes à l'environnement) et 20 (pôles interrégionaux spécialisés) de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

Le rapport devrait notamment évaluer les effets de ces dispositions sur le taux et la nature de la réponse pénale, sur le nombre de condamnations et le niveau des peines prononcées. Il formulerait, le cas échéant, des propositions de mesures législatives complémentaires.

La commission est par principe réservée sur ces demandes de rapport. Le contrôle et l'évaluation des politiques publiques font partie intégrante des missions du Parlement, qui dispose des moyens de les mener à bien. Il est donc préférable que le Parlement procède en toute indépendance à cette évaluation, et formule éventuellement des recommandations pouvant trouver une traduction législative, plutôt que de demander au Gouvernement de l'effectuer.

Il est au demeurant peu réaliste d'envisager que cette évaluation puisse être achevée deux ans seulement après la promulgation de la loi, ce délai étant trop court pour qu'un nombre significatif de jugements soient rendus et que des statistiques consolidées soient rendues disponibles.

Pour ces raisons, la commission a adopté **l'amendement COM-827 de suppression de l'article** présenté par le rapporteur.

La commission propose la suppression de cet article.

Article 74

Rapport sur l'action du Gouvernement en faveur de la reconnaissance de l'écocide comme un crime pouvant être jugé par des juridictions pénales internationales

Cet article a été inséré dans le texte par la commission spéciale de l'Assemblée nationale sur proposition du rapporteur Erwan Balanant.

Il s'agit d'une demande de rapport, qui serait remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. Ce rapport présenterait l'action du Gouvernement **en faveur de la reconnaissance de l'écocide comme un crime pouvant être jugé par des juridictions pénales internationales**.

Le débat autour de la reconnaissance du crime d'écocide en droit international

La notion d'écocide - inspirée de celle de génocide - est apparue au début des années 1970 après l'utilisation au Vietnam par l'armée américaine d'un défoliant chimique, l'agent orange, qui a détruit une partie importante de la forêt et eu des conséquences graves sur la santé de la population.

À la suite de ce conflit, la protection de l'environnement contre les atteintes les plus graves commises en temps de guerre a progressé dans le droit international, sans que le terme d'écocide ne soit employé. Ainsi, ont été adoptés, le 10 décembre 1976, la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles puis, le 8 juin 1977, le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (« Protocole I »), interdisant « *d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel* ».

Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale a consacré ensuite comme crime de guerre imprescriptible « *le fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment (...) des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu* ».

Dans les années 2010, un mouvement a émergé en faveur de la reconnaissance d'un crime d'écocide, y compris en temps de paix. L'avocate britannique Polly Higgins a publié en 2010 l'ouvrage *Eradicating Ecocide*, en réaction à la marée noire provoquée par l'explosion de la plateforme pétrolière *Deepwater Horizon* dans le golfe du Mexique. En France, un groupe de juristes, sous la direction du professeur Laurent Neyret, a proposé en 2015 de consacrer dans l'ordre juridique international au moyen d'une convention internationale le crime d'écocide, défini comme « *tout acte intentionnel commis dans le cadre d'une action généralisée ou systématique et qui porte atteinte à la sûreté de la planète* ».

En 2016, une autre équipe de juristes, dont faisait partie Valérie Cabanes, auteure de l'ouvrage intitulé « *Un nouveau droit pour la Terre, pour en finir avec l'écocide* », a rédigé une proposition pour amender le Statut de Rome en y intégrant le crime d'écocide. Cette proposition préconise notamment d'imposer des devoirs vis-à-vis des générations futures afin d'ouvrir la voie à une justice préventive, et de permettre d'engager la responsabilité pénale des pollueurs en cas de « *connaissance des conséquences qui adviendront dans le cours normal des événements* », et non pas simplement en cas d'intention de nuire.

Le Président de la République a employé le terme d'écocide en 2019 au sujet des feux de forêt en Amazonie. En juin 2020, s'exprimant devant les membres de la Convention citoyenne pour le climat, il s'est déclaré favorable à une inscription de l'écocide dans le droit international afin que les dirigeants rendent des comptes devant la Cour pénale internationale. La Convention citoyenne avait pris position en faveur de la reconnaissance de l'écocide en droit interne.

En janvier 2021, le Parlement européen s'est prononcé à son tour en faveur d'une reconnaissance du crime d'écocide par la Cour pénale internationale afin de dissuader et punir plus sévèrement les atteintes graves à l'environnement.

Par exception, la commission n'est pas opposée à cette demande de rapport. D'abord, parce que le Gouvernement peut fournir des informations sur l'état des discussions à l'échelle internationale qu'il serait difficile pour le Parlement d'obtenir. Ensuite, parce qu'il serait regrettable que le projet de loi ne fasse aucune mention du débat sur l'écocide, alors que cette question mobilise un nombre croissant d'acteurs de la société civile et qu'elle avait retenu l'attention de la Convention citoyenne.

La commission a émis un **avis favorable** à l'adoption de l'article.

Article 75

Rapport sur la recodification à droit constant des infractions relatives à l'environnement

Cet article a été inséré dans le texte par la commission spéciale de l'Assemblée nationale sur proposition du rapporteur Erwan Balanant. En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur.

Un rapport serait remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi pour examiner l'opportunité de procéder à une codification, à droit constant des dispositions pénales concernant l'ensemble des infractions relatives à l'environnement, de nature législative ou réglementaire.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale s'appuie pour justifier cette initiative sur le rapport publié, en 2019, par l'inspection générale de la justice (IGJ) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)¹, qui relevait l'éparpillement des textes d'incrimination, dispersés dans différents titres du code de l'environnement, dans le code forestier, le code rural, le code minier, le code pénal et dans quelques textes non codifiés.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté l'**amendement COM-828** de suppression de l'article. La commission est par principe réservée sur les demandes de rapport, qui ne sont pas toujours remis, ou avec retard, et dont le contenu est parfois décevant. En l'espèce, si le Gouvernement jugeait utile de procéder à une telle recodification, il lui serait loisible de déposer un projet de loi, dont l'étude d'impact exposerait les motivations. La remise préalable d'un rapport au Parlement ne présenterait qu'un intérêt réduit.

¹ Cf. *le rapport* « Une justice pour l'environnement – Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement », octobre 2019.

De surcroît, la commission n'est guère convaincue, sur le fond, de la pertinence de cette démarche de recodification. Si le code forestier ou le code minier comportent des règles dont la violation peut donner lieu à une sanction pénale, il est logique que les dispositions pénales afférentes figurent dans lesdits codes. On voit mal quel gain en termes de lisibilité pourrait résulter d'un démembrement de ces codes et d'un regroupement de ces dispositions dans un titre unique du code de l'environnement.

La commission propose la **suppression** de cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 26 MAI 2021

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons à présent le rapport pour avis de notre collègue Stéphane Le Rudulier sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Notre commission s’est saisie pour avis de ce projet de loi, qui est examiné au fond par la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable et par la commission des affaires économiques.

Plusieurs dispositions du texte entrent dans le champ de compétences de notre commission : le titre VI, sur la protection judiciaire de l’environnement ; l’article 15, sur le « verdissement » de la commande publique ; les dispositions introduites à l’Assemblée nationale pour lutter contre l’orpaillage illégal en Guyane, qui touchent au droit pénal ; des dispositions sur les transports et sur la lutte contre l’artificialisation des sols qui nous intéressent à travers le prisme des collectivités territoriales. J’ai veillé à ce que les mesures envisagées respectent le principe de libre administration des collectivités et ne fassent pas peser sur elles des contraintes excessives.

Nous examinerons une trentaine d’articles sur les 218 que compte ce projet de loi protéiforme. J’ai beaucoup échangé avec mes collègues rapporteurs au fond pour essayer de dégager des positions communes qui donneront plus de force à l’expression du Sénat.

La protection judiciaire de l’environnement constitue le cœur de notre saisine.

Les deux articles principaux, les articles 67 et 68, créent de nouvelles infractions pour mieux réprimer la mise en danger de l’environnement et les atteintes graves et durables causées à l’environnement, dont certaines seraient qualifiées d’écocide et punies de dix ans d’emprisonnement. Ces nouvelles incriminations suscitent des critiques contradictoires. D’une part, les associations de protection de l’environnement souhaiteraient que les condamnations soient facilitées. D’autre part, les organisations d’employeurs

s'inquiètent de leurs conséquences sur l'activité industrielle et sur les investissements étrangers. Ces nouvelles infractions apparaissent en réalité assez difficiles à caractériser. Il faut d'abord que l'auteur des faits ait violé les règles administratives protégeant l'environnement pour que des poursuites pénales puissent être engagées, et la notion d'atteinte durable à l'environnement est définie comme une atteinte susceptible de durer au moins dix ans, ce qui est une condition exigeante.

C'est l'article 68 qui pose le plus de problèmes sur le plan juridique. Le Conseil d'État a émis un avis défavorable sur ce dispositif, considérant qu'il réprimait de manière incohérente les atteintes à l'environnement et posait un problème constitutionnel en raison d'un risque de double incrimination. Les mêmes faits pourraient donner lieu à une condamnation à une peine différente en fonction du texte d'incrimination choisi par les autorités de poursuite. En conséquence, je vous présenterai tout à l'heure un amendement tendant à réécrire largement cet article 68, afin de répondre aux critiques du Conseil d'État. Je vous proposerai d'abandonner le terme d'écocide, qui n'est pas utilisé à bon escient.

Autre point de vigilance, l'article 69 *bis*, ajouté à l'Assemblée nationale, autorise l'utilisation de drones par les agents de contrôle chargés de veiller au respect des normes environnementales. À la lumière des travaux de la commission lors de l'examen de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés et de la récente décision du Conseil constitutionnel, je vous proposerai plusieurs amendements tendant à mieux encadrer le recours aux drones.

Je suggère d'abroger le référé pénal, à l'article 69 *ter*. Ce dispositif n'a quasiment jamais été utilisé et paraît redondant avec les référés civil et administratif.

En revanche, je vous propose d'approuver la mesure tendant à confier le contentieux du devoir de vigilance à un ou plusieurs tribunaux judiciaires, comme le prévoit l'article 71 *ter*. Il y a une vraie incertitude concernant la juridiction compétente. Ce contentieux paraît déborder du champ de compétences habituel des tribunaux de commerce.

Les articles relatifs à la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane comportent d'autres mesures de droit pénal. Les moyens déployés par l'État sont extrêmement importants ; je pense à l'opération Harpie qui associe l'armée et la gendarmerie. Mais les résultats restent relativement modestes.

Sont notamment prévus des mesures pour habilitier des inspecteurs de l'environnement et des agents de l'Office national de forêts (ONF) à constater les infractions au droit minier en Guyane, le renforcement des sanctions pénales en cas d'infraction au droit minier et l'extension de la possibilité de reporter de vingt heures au maximum le début de la garde à vue. Il faut parfois des heures pour qu'une personne interpellée en Guyane

soit acheminée au poste de gendarmerie le plus proche, ce qui justifie de reporter le point de départ de la garde à vue.

Ce sont des mesures attendues par les acteurs de terrain comme les auditions l'ont montré. Elles rejoignent certaines des préconisations de notre commission dans son rapport de février 2020 sur la Guyane. Elles sont utiles et proportionnées aux enjeux de la lutte contre l'orpaillage illégal. Je vous propose donc de soutenir leur adoption.

Je souhaite évoquer à présent le « verdissement » de la commande publique. L'article 15 tend à rendre systématique la prise en compte de considérations environnementales dans les conditions d'exécution des marchés publics et dans les critères de sélection des offres. Dans sa version initiale, l'article était acceptable : il est légitime que la commande publique contribue à la protection de l'environnement. Des modifications apportées à l'Assemblée nationale pour ajouter des critères sociaux apparaissent en revanche plus problématiques. Elles ne tiennent pas compte de la réalité des PME, qui risquent de se retrouver exclues des marchés publics, et ne paraissent pas compatibles avec le droit européen, qui impose l'existence d'un lien entre les critères posés dans l'appel d'offres et l'objet du marché. Je vous proposerai donc tout à l'heure plusieurs amendements pour remédier à ce problème.

J'en viens aux transports et à la lutte contre l'artificialisation des sols. J'ai examiné les articles 26 *ter*, 27, 29 et 32, ainsi que les articles 47 à 50 et 56 *bis*, relatifs à la lutte contre l'artificialisation des sols, en veillant à leurs effets sur les collectivités territoriales et en m'assurant de leur conformité au principe de libre administration.

Sur le volet transports, je vous proposerai des amendements à l'article 26 *ter* pour apporter des assouplissements à la trajectoire que le projet de loi entend imposer aux collectivités s'agissant du « verdissement » de leur flotte de véhicules.

À l'article 27, relatif aux zones à faibles émissions mobilités (ZFE-m), je vous suggérerai de défendre les prérogatives du maire en introduisant un mécanisme permettant aux communes de s'opposer au transfert automatique de cette compétence à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Je proposerai de préserver la liberté pour les collectivités de définir comme elles le souhaitent les restrictions devant s'appliquer sur le périmètre des ZFE-m.

À l'article 29, relatif à la tarification des services ferroviaires d'intérêt régional, je vous proposerai un amendement visant à maintenir la liberté tarifaire des autorités organisatrices de transport (AOT) régionales, qui participe du principe de libre administration des collectivités.

L'article 32 est politiquement sensible. Il vise à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure du domaine de la loi permettant aux régions qui le souhaitent d'instituer une écotaxe, assise sur le

transport routier de marchandises. Celle-ci serait appliquée sur des routes dont le transfert aux régions est envisagé, à titre expérimental, dans le projet de loi dit « 4D », que nous examinerons prochainement. Cela pose un problème de cohérence, puisque le débat sur l'écotaxe précéderait le débat sur le transfert des routes qui en sont le support. Des interrogations demeurent concernant le champ de l'habilitation, particulièrement imprécis et vague. De plus, la révision prochaine de la directive Eurovignette risque de rendre caduque l'ordonnance. Enfin, nous sommes toujours en attente de l'ordonnance qui doit permettre à la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) d'instituer une écotaxe. Si elle était prise, il pourrait se poser un problème d'articulation entre les deux dispositifs.

En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, le projet de loi fixe un objectif national qui serait ensuite décliné dans les documents locaux de planification et d'urbanisme. Le rythme d'artificialisation des sols serait divisé par deux au cours des dix prochaines années par rapport aux dix années écoulées, avec l'objectif d'arriver à zéro artificialisation nette en 2050.

Néanmoins, on peut s'interroger sur le rôle central dévolu au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Je vous proposerai de préserver la liberté des collectivités infrarégionales, en précisant que leurs documents - les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) - tiennent compte des objectifs fixés dans le SRADDET sans lui être subordonnés.

Je propose de supprimer plusieurs articles imposant aux collectivités des contraintes supplémentaires peu justifiées. D'abord, l'article 49 *quater* alourdit la composition des conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Ensuite, l'article 49 *quinquies* crée des conventions de sobriété foncière ; si de tels outils de coordination de l'action des collectivités publiques impliquées dans la lutte contre l'artificialisation des sols peuvent être utiles, il n'est pas souhaitable d'en rigidifier le fonctionnement. Enfin, l'article 50 prévoit la production par les communes ou les EPCI compétents en matière d'urbanisme de rapports relatifs à l'artificialisation des sols, sans tenir compte des besoins et des moyens réels des communes ou des EPCI de petite taille.

Les amendements que je vous présenterai visent à trouver un juste équilibre entre le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et la mise en œuvre de nouvelles dispositions tendant à protéger notre environnement, tout en préservant la vie économique de nos territoires.

M. Marc-Philippe Daubresse. - Je salue la qualité du rapport pour avis de Stéphane Le Rudulier. Le projet de loi est pharaonique ; il faut y remettre de la clarté. Ce texte de planification rigide stalinienne de

l'aménagement du territoire nous conduirait à de graves désillusions s'il était adopté en l'état.

Les chiffres que j'avais annoncés en tant que rapporteur pour avis sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) se sont révélés exacts ; le Gouvernement n'en a pas tenu compte. Cette loi a freiné la construction de logements. C'est un effondrement total, notamment dans les zones les plus tendues, qui va aboutir à une baisse considérable de la construction de logements collectifs et de logements sociaux. Et l'on vient encore créer une nouvelle usine à gaz. Si Les maires n'accordent pas assez de permis de construire, c'est à cause de la jungle des normes et des réglementations.

Les articles sur l'artificialisation des sols, qui semblent très techniques, sont essentiels. Je le dis très tranquillement : en continuant comme cela, nous allons perdre 250 000, voire 400 000 emplois dans le bâtiment, alors que nous devons relancer l'économie du pays. Il faut évidemment tenir compte de conséquences environnementales. Mais, comme le rapporteur pour avis l'a indiqué, la définition de l'artificialisation des sols qui résulte des travaux de l'Assemblée nationale est particulièrement floue. Nous avons un double enjeu : d'une part, redéfinir l'artificialisation en fixant un objectif qui puisse se décliner localement et qui respecte le principe de libre administration des collectivités locales ; d'autre part, ne pas repartir dans des schémas d'aménagement du territoire qui vont bloquer la construction.

Le plan que nous avons lancé avec Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, avait abouti à 490 000 mises en chantier, alors que nous sommes descendus à moins de 360 000 aujourd'hui. Dans les zones tendues, nombre de ménages modestes n'auront pas la possibilité de se loger ou d'accéder à la propriété.

Je trouve excellents les amendements du rapporteur pour avis sur l'artificialisation et sur la combinaison entre objectifs environnementaux et libre administration des collectivités locales. Nos collègues Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard sont dans le même état d'esprit que moi. Nous sommes très préoccupés par ce texte, qui peut porter un coup fatal à la construction dans notre pays.

Mme Muriel Jourda. – Je partage totalement les propos de notre collègue Marc-Philippe Daubresse. Dans mon département, pour se loger, il faudra bientôt avoir soit très peu d'argent pour pouvoir vivre en logement social, soit en avoir beaucoup pour pouvoir acheter du foncier.

Les articles 67 et suivants concernent les atteintes à l'environnement et leur répression. Le droit de l'environnement et le droit pénal sanctionnent déjà les comportements visés. Quel est l'apport de ces nouveaux articles ? *Quid* des atteintes à l'environnement susceptibles de durer au moins dix

ans ? Bien malin celui qui pourrait prévoir les réactions de la nature sur une telle durée...

M. Alain Richard. – La préservation de la biodiversité est notre sujet constitutionnel du moment. Je suis frappé par l’immensité des incertitudes scientifiques et statistiques sur l’intensité de la présence des différentes espèces végétales et animales.

La définition administrative de l’artificialisation qui a été retenue dans notre pays sert de base à toute une série de décisions des pouvoirs publics. Or elle est, à mon avis, profondément erronée, puisqu’elle rend très difficile toute évolution de l’accueil des populations et des services, avec des effets économiques très négatifs. Je souhaite que les travaux du Sénat permettent de rationaliser et de rendre plus cohérente la nouvelle définition.

J’en viens à une remarque de méthode législative. En matière d’urbanisme, il existe deux modes de subordination d’une règle à une autre : la conformité et la compatibilité. La jurisprudence sur le sujet est abondante. L’introduction d’une troisième catégorie, qui serait la « prise en compte », ne me semble guère opportune. En droit, je ne sais pas ce que cela signifie. En cas de litige, ce sera au juge de trancher : il risque de devoir faire des contorsions pour apprécier si l’on a suffisamment tenu compte ou non. Au demeurant, la notion est déjà utilisée pour les parcs naturels régionaux. Mais il s’agit de droit souple, pour ne pas dire de « droit mou ». Je ne crois pas que cela soit un modèle à imiter.

Mme Françoise Gatel. – Je salue le travail de réflexion et de concertation très important du rapporteur pour avis. Je partage les inquiétudes de mes collègues quant à la définition de l’artificialisation.

L’article 32, qui concerne la contribution assise sur le transport routier des marchandises, est une élucubration juridique. Il consiste à donner le sentiment que les régions et les départements pourraient créer une écotaxe alors que le texte qui rendra cela possible viendra ultérieurement. C’est de l’enfumage. Et qu’est-ce qui nous garantit que l’État ne tirera pas prétexte de cette taxe pour réduire le financement des transferts de compétences annoncé dans le cadre du projet de loi dit « 4D » ? En plus, les modalités de calcul de la taxe sont très floues. Enfin, la France, qui exercera la présidence de l’Union européenne au premier semestre 2022, a indiqué que la révision de la directive Eurovignette serait une de ses priorités.

Région péninsulaire de 3 millions d’habitants, la Bretagne nourrit 17 millions de personnes qui vivent au-delà de ses limites. Les transports routiers bretons seraient donc lourdement pénalisés par le dispositif envisagé. Il y a un vrai sujet d’équilibre territorial et de capacité à assumer l’autonomie alimentaire.

Par ailleurs, nous connaissons tous le développement du e-commerce ; or, pratiquer le e-commerce, c’est soutenir le développement du

transport routier. Les marchandises sont livrées et peuvent même être renvoyées si elles ne conviennent pas. Cela revient à financer un aller-retour.

M. André Reichardt. - Je remercie le rapporteur pour avis de son travail.

Je rejoins les propos de Mme Gatel relatifs à l'écotaxe, ainsi que la proposition du rapporteur pour avis d'aborder ce débat en même temps que le transfert de certaines routes aux régions dans le projet de loi « 4D ». En Alsace, nous sommes toujours en attente de l'ordonnance prévue par la loi relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace adoptée il y a bientôt deux ans !

Je salue les amendements du rapporteur pour avis relatifs à la libre administration des collectivités territoriales. S'agissant des ZFE-m, il propose notamment de refuser que la compétence soit automatiquement transmise aux EPCI. Cette proposition me semble particulièrement pertinente.

Mme Marie Mercier. - Je félicite à mon tour le rapporteur pour avis pour la qualité de son travail.

En mai 2019, en tant que rapporteur de la proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide, je m'étais heurtée à un certain nombre de difficultés. En effet, le texte ne permettait pas de différencier les activités légales des activités illégales, ni de trancher la question de l'intention des auteurs de l'écocide - la dégradation de l'environnement était-elle l'objectif poursuivi, ou simplement une conséquence ? - ni de déterminer ce qu'était une atteinte grave et durable. Des sanctions administratives existant déjà, nous avons donné un avis défavorable à cette proposition de loi.

Mme Valérie Boyer. - Je remercie également le rapporteur pour avis, dont le travail de pédagogie sur ce texte fourre-tout a permis de remettre l'église au centre du village en rappelant nos principes.

J'ai pu observer les effets de l'application de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) dans des quartiers pavillonnaires de la ville de Marseille qui bénéficiaient d'un cadre de vie agréable et confortable. Je ne mésestime pas la difficulté, notamment pour les jeunes, d'accéder à la propriété, mais il me paraît préjudiciable pour la qualité de vie et l'habitat de bon nombre de nos concitoyens de densifier et d'élever les habitations. À vouloir préserver l'environnement, il arrive qu'on le dégrade. De plus, les maires rencontreront de nombreuses difficultés dans la délivrance des permis de construire. De ce point de vue, ce texte amène de la confusion.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. - Je crois essentiel que le débat se tienne au sein des assemblées délibérantes des intercommunalités et des communes afin de déterminer un objectif raisonnable de non-artificialisation pour les dix prochaines années, en corrélation avec les programmes locaux de l'habitat et les objectifs de

construction qui découlent de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Par ailleurs, il faut mieux définir ce qu'est l'artificialisation. Je propose d'introduire la notion d'imperméabilisation, qui permet de préserver les zones végétalisées tout en évitant une interprétation excessive de la non-artificialisation. La référence à la notion de parcelle permettra également aux élus de mieux s'approprier leurs nouvelles obligations.

Sur le volet pénal, le projet de loi a effectivement pour objectif d'aggraver les peines encourues pour les atteintes graves et durables à l'environnement. Comme cela a été indiqué, toute la difficulté est d'apprécier ce qu'est une atteinte « durable », car il est rare qu'une atteinte de l'eau ou du sol dure plus de dix ans. Il reviendra aux tribunaux de trancher sur la base d'avis d'experts. La commission saisie au fond souhaitera peut-être faire évoluer ce critère de durée. En réponse à Marie Mercier, je signale que la proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide était rédigée en des termes très différents de ceux du présent projet de loi. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Madame Gatel, vous avez évoqué le risque que la ressource issue de l'écotaxe soit intégrée dans le calcul des compensations accordées aux régions. Je souligne dans mon rapport écrit que ne sauraient être prises en compte dans le calcul des conditions financières du transfert des routes envisagé dans le projet de loi « 4D » les recettes résultant de la mise en œuvre de cette contribution. C'est une ligne rouge pour la commission.

Cela fait dix-huit mois que le Gouvernement est habilité à prendre une ordonnance en vue de la création d'une écotaxe régionalisée pour l'Alsace. On peut donc légitimement s'interroger sur sa capacité à édicter dans un délai similaire une ordonnance d'envergure nationale.

EXAMEN DES ARTICLES

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, je vous rappelle que lorsque la commission est saisie pour avis, seul le rapporteur peut déposer des amendements.

Article 15

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-798 vise à supprimer l'obligation de publication annuelle des indicateurs des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (Spaser).

L'amendement COM-798 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-799 vise à supprimer l'obligation de prendre en compte certaines

considérations en matière sociale et d'emploi dans les conditions d'exécution des marchés publics.

L'amendement COM-799 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-800 vise également à revenir sur des dispositions relatives aux marchés publics.

L'amendement COM-800 est adopté.

Article 26 ter (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-801 tend à assouplir la trajectoire de « verdissement » des flottes de véhicules légers des collectivités territoriales afin qu'elle soit supportable par les finances locales. Ainsi, le taux plancher d'incorporation de véhicules propres lors du renouvellement des flottes serait fixé à 40 % à partir du 30 juin 2025, à 50 % à compter du 1^{er} juillet 2030 et à 70 % à partir du 1^{er} juillet 2032.

L'amendement COM-801 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-802 tend à exclure certains véhicules, tels que les déneigeuses, de la trajectoire de « verdissement » des flottes de véhicules légers des collectivités territoriales.

L'amendement COM-802 est adopté.

Article 27

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-803 vise à permettre plus de souplesse dans la fixation du schéma de restriction de circulation établi par les collectivités territoriales dans le cadre des ZFE-m.

L'amendement COM-803 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-804 vise à permettre aux maires de s'opposer au transfert automatique des pouvoirs et compétences de police de la circulation en matière de ZFE-m.

L'amendement COM-804 est adopté.

Article 29

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-805 vise à supprimer l'obligation pesant sur les autorités organisatrices de transports de proposer des barèmes tarifaires, pour les trains express régionaux (TER) et les transiliens, incitant les usagers à privilégier le recours

aux transports collectifs et favorisant l'intermodalité. Plutôt que de légiférer sur ce point, il vaut mieux faire confiance aux initiatives des régions.

L'amendement COM-805 est adopté.

Article 32

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Comme je l'ai déjà évoqué, l'amendement COM-806 vise à supprimer l'habilitation à légiférer par ordonnances demandée par le Gouvernement concernant l'écotaxe.

L'amendement COM-806 est adopté.

Article 48

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-807 tend à préciser la définition de l'artificialisation des sols pour en garantir l'opérationnalité. De nombreux acteurs de terrain ayant exprimé leur difficulté à se saisir de cette notion d'artificialisation des sols, il est apparu nécessaire d'en préciser la portée concrète dans la loi. La définition ainsi proposée, qui recourt à la notion de parcelle et lie l'artificialisation à l'imperméabilisation, est de nature à faciliter l'appropriation de la notion par les acteurs impliqués.

M. Alain Richard. – Tous les outils de mesure des services de l'État reposent sur la définition actuelle. Si nous obtenons satisfaction, il faudra prévoir une date d'application différée.

L'amendement COM-807 est adopté.

Article 49

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-808 tend, à titre principal, à inclure la fixation de la trajectoire de réduction du rythme de l'artificialisation parmi les objectifs fixés par le SRADDET. Initialement incluse parmi les règles fixées par ce document, cette trajectoire aurait constitué une contrainte excessive pour les collectivités territoriales ou leurs groupements en charge de l'élaboration des SCoT ou des PLU.

M. Marc-Philippe Daubresse. – Lors de l'examen de la loi ÉLAN, nous avons obtenu que l'on définisse par ordonnance la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme. Notre rapporteur a donc raison d'introduire l'expression « prendre en compte », également utilisée dans cette ordonnance en date du 17 juin 2020.

L'amendement COM-808 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-809 tend à supprimer la possibilité, pour le règlement de PLU, de

définir des règles de limitation de l'imperméabilisation des sols, de désimperméabilisation des sols et de compensation de toute nouvelle imperméabilisation. Ces deux dernières notions, mal définies, pourraient poser des difficultés aux communes ou EPCI en charge de ce document.

L'amendement COM-809 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-810 tend à apporter un léger assouplissement à la procédure de révision des SCoT et des PLU prévue pour leur mise en conformité avec les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

L'amendement COM-810 est adopté.

Article 49 bis F (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-811 tend à prévoir que l'évaluation sexennale des SCoT inclurait une évaluation au regard de l'objectif de réduction du rythme de l'artificialisation des sols.

M. Alain Richard. – Il conviendrait que ce rapport soit fait la première année du mandat municipal.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Il importe effectivement de procéder à cette évaluation à intervalle de six ans, mais le rythme de production de ces documents est indépendant de celui des mandats municipaux.

L'amendement COM-811 est adopté.

Article 49 quater (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-812 tend à supprimer une modification inopportune de la composition de la CTAP.

L'amendement COM-812 est adopté.

Article 49 quinquies (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-813 tend à revenir sur la création de conventions de sobriété foncière.

L'amendement COM-813 est adopté.

Article 50

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-814 vise à supprimer cet article, qui prévoit la production par les communes d'un rapport annuel ou biannuel sur l'artificialisation des sols.

L'amendement COM-814 est adopté.

Article 56 bis (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-815 vise à supprimer cet article, qui est redondant avec les dispositions mieux rédigées figurant dans le projet de loi « 4D ».

L'amendement COM-815 est adopté.

Article 67

L'amendement de coordination COM-816 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-817 vise à corriger un oubli concernant la définition de la notion d'atteinte durable à l'environnement.

L'amendement COM-817 est adopté.

Article 68

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-818 vise à réécrire l'article en tenant compte de l'avis sévère rendu par le Conseil d'État. Nous proposons ainsi de distinguer les atteintes à l'environnement selon qu'elles sont intentionnelles ou non, la peine encourue étant logiquement plus élevée dans le premier cas.

Cette rédaction prévoit en outre une protection plus complète des sols en ne limitant pas le champ de l'incrimination à la seule hypothèse d'une pollution causée par des déchets. Elle fixe également un délai maximal de douze ans à compter de la commission des faits pour le délai de prescription. Enfin, elle évite le recours au terme d'écocide qui renvoie dans la littérature juridique à une infraction criminelle susceptible d'être reconnue à l'échelon international.

L'amendement COM-818 est adopté.

Article 69

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-819 vise à supprimer la référence à l'article L. 173-3-1, relatif au délit de mise en danger de l'environnement, qu'il n'apparaît pas judicieux de mentionner ici, et procède à une coordination avec les changements introduits à l'article 68.

L'amendement COM-819 est adopté.

Article 69 bis (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Par cohérence avec les dispositions adoptées par le Parlement dans le cadre de l'examen de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés, l'amendement COM-820 subordonne l'utilisation de drones à une autorisation.

L'amendement COM-820 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-821 vise à restreindre l'usage des drones aux hypothèses où le recours à ce moyen technique présente une vraie justification.

M. Alain Richard. – Nous sommes indirectement en train de préparer la nouvelle mouture d'un article de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés. Le Conseil constitutionnel a indiqué ce qu'il convenait d'ajouter aux règles d'utilisation des drones pour les rendre conformes au principe du droit au respect de la vie privée.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Cette rédaction tient compte de la décision du Conseil constitutionnel et s'inspire des dispositions que nous avons votées dans la proposition de loi « Sécurité globale ».

L'amendement COM-821 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-822 tend à préciser qu'en cas d'utilisation d'un drone, la personne faisant l'objet du contrôle en est avisée.

L'amendement COM-822 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-823 a pour objet de fixer à trente jours la durée de conservation des données à caractère personnel, hors le cas où elles sont utiles à une procédure administrative qui peut être plus longue.

L'amendement COM-823 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – Le projet de loi prévoit que l'utilisation de caméras embarquées sur des drones ne serait possible qu'aux abords des sites que l'agent cherche à contrôler. L'amendement COM-824 vise à élargir cette possibilité à l'intérieur des sites.

L'amendement COM-824 est adopté.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-825 vise à encadrer l'utilisation des drones en prohibant la captation du son, le recours à des techniques de reconnaissance faciale ou des rapprochements automatisés de données à caractère personnel.

L'amendement COM-825 est adopté.

Article 69 ter (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-826 vise à supprimer le référé pénal en matière d'environnement, dispositif qui n'a été utilisé qu'une fois en vingt-cinq ans.

L'amendement COM-826 est adopté.

Article 73 (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-827 vise à supprimer une demande de rapport.

L'amendement COM-827 est adopté.

Article 75 (Nouveau)

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-828 vise également à supprimer une demande de rapport. En revanche, je vous propose de maintenir la demande de rapport sur les efforts de la France en vue de la reconnaissance d'un crime d'écocide en droit international.

L'amendement COM-828 est adopté.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS¹

Ministère de la transition écologique

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

M. Brice Huet, adjoint à la directrice générale

M. Jean-Baptiste Butlen, sous-directeur de l'aménagement durable

M. Vincent Montrieu, sous-directeur de la qualité du cadre de vie

M. Jean-François Gaillaud, chef de bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques

Mme Constance Berté, chargée de mission sur les politiques foncières

ADEME : Agence de la transition écologique

M. Baptiste Perrissin Fabert, directeur exécutif de l'expertise et des programmes

Préfecture de Guyane

M. Thierry Queffelec, préfet

M. Damien Ripert, chef de l'état-major de lutte contre l'orpaillage et la pêche illégale de Guyane

Tribunal judiciaire de Cayenne

M. Samuel Finielz, procureur de la République

Assemblée des départements de France

M. François Durovray, président du conseil départemental de l'Essonne

M. Léonard Tapié, conseiller technique mobilités, développement durable, agriculture du président du conseil départemental de l'Essonne

M. Philippe Herscu, directeur délégué à l'aménagement du territoire

Mme Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement

¹ Personnes entendues par Arnaud de Belenet, rapporteur pour avis jusqu'au 19 mai 2021.

Association des communautés de France

M. Sébastien Miossec, président délégué

M. Philippe Schmit, secrétaire général

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

Régions de France

M. Franck Leroy, vice-président de la région Grand Est

M. Jules Nyssen, délégué général

M. Pascal Gruselle, conseiller affaires européennes, aménagement du territoire et Outre-mer

M. Benoît Leplomb, chef du pôle SRADDET, région Grand Est et co-animateur du groupe de travail foncier

M. Arnaud Degouys, chargé de la planification régionale et du SRADDET, région Bretagne et co-animateur du groupe de travail SRADDET

M. Frédéric Éon, conseiller parlementaire et juridique

Villes de France

M. Jérôme Baloge, maire de Niort et président du groupe de travail Transition écologique

Association nationale des établissements publics fonciers locaux

M. Valère Pelletier, directeur adjoint des EPFL des territoires Oise et Aisne

Mme Charlotte Boex, chargée de mission

Fédération nationale des agences d'urbanisme

Mme Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale

Mme Zoé Chaloin, chargée de mission urbanisme et université

Fédération nationale des SCoT

M. Michel Heinrich, président

Mme Stella Gass, directrice

Association française des entreprises privées (AFEP)

Mme Stéphanie Robert, directrice

M. Nicolas Boquet, directeur de l'environnement, de l'énergie et du climat

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Mme Joëlle Simon, directrice générale en charge des affaires juridiques, éthiques et de gouvernance des entreprises

M. Guillaume Leblanc, responsable du pôle Influence

France Nature Environnement (FNE)

M. Raymond Léost, pilote du réseau juridique

Mme Garance Lecocq, coordinatrice de Guyane Nature Environnement

Greenpeace

Mme Clara Gonzales, juriste

Wild Legal

Mme Marine Calmet, co-fondatrice, présidente, juriste

Contributions écrites :

Association des maires de France (AMF)

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Le rapporteur pour avis a également participé à plusieurs auditions organisées par les commissions de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie au fond, et des affaires économiques, saisie pour avis.