



N° 4501

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 février 2017.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à la création d'un service à compétence nationale chargé du contrôle a posteriori des émissions polluantes des véhicules en circulation, au renforcement des sanctions en matière de tromperie et de fraude et à l'action de groupe au titre du préjudice environnemental,*

((Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Delphine BATHO,

députée.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La pollution atmosphérique constitue désormais la troisième cause de mortalité en France, avec 48 283 décès prématurés chaque année selon Santé publique France <sup>(1)</sup>. Le trafic routier, s'il ne peut être considéré comme la seule cause de la pollution de l'air, contribue lourdement à la dégradation de la situation atmosphérique. Mettre fin aux émissions polluantes d'origine automobile constitue un impératif et une urgence pour protéger la santé publique. Il s'agit également d'un enjeu stratégique pour l'avenir de l'industrie automobile, secteur qui occupe en France, directement et indirectement, près de 9 % de la population active et qui représente, avec ses ingénieurs, techniciens, et centres de développement, le premier pôle de recherche et développement privée du pays.

Les efforts engagés depuis des années par l'industrie automobile pour satisfaire aux exigences écologiques et sanitaires ont été largement mis en doute par la révélation aux États-Unis en septembre 2015 de l'utilisation par le constructeur Volkswagen d'un logiciel truqueur. Installé sur plusieurs modèles diesel de différentes marques du groupe, il était destiné à tromper les procédures d'homologation des véhicules en ce qui concerne les émissions polluantes. Il s'agit d'une fraude sans précédent dans l'histoire industrielle et sans équivalent par son ampleur et sa dimension internationale de la part du premier constructeur européen et mondial. La confiance des consommateurs a été ébranlée.

Dans ce contexte en Europe, les procédures de tests réalisées sur les modèles de différents constructeurs en Allemagne, au Royaume-Uni ainsi qu'en France ont révélé des écarts substantiels entre les niveaux d'émissions polluantes selon qu'ils sont mesurés à l'homologation ou sur route. La performance des systèmes de traitement des émissions à l'échappement, particulièrement concernant les NO<sub>x</sub>, est ainsi mise en doute. En outre, des irrégularités ont été dépistées chez plusieurs constructeurs, soupçonnés d'avoir recours à des pratiques anormales. Il appartient à la justice de se prononcer sur la légalité du recours à des « dispositifs d'invalidation » du système de traitement des émissions, dont l'usage est proscrit par le cadre législatif et réglementaire en vigueur au niveau européen, lequel autorise encore de façon injustifiée et ambiguë des dérogations.

---

<sup>(1)</sup> *Santé publique France, Évaluation quantitative d'impact sanitaire de la pollution atmosphérique urbaine en France, 21 juin 2016*

Ces pratiques illustrent la faillite du régulateur européen dans sa mission de protection de la santé publique et d'encadrement des normes de pollution. En n'assurant pas sa mission de contrôle, en reportant toujours à plus tard les réformes à même de rétablir la transparence sur les émissions polluantes alors que tout le monde savait que les tests étaient dévoyés et même truqués, l'Union européenne a donné le faux espoir à l'industrie automobile qu'elle pourrait s'exonérer des enjeux fondamentaux de notre époque. Elle a laissé faire un moins-disant écologique et sanitaire qui décourage l'investissement dans l'innovation, offrant une prime aux tricheurs et infligeant un handicap aux constructeurs qui, eux, ont investi pour relever les défis de la voiture responsable et durable.

Pour sa part, l'Assemblée nationale a voulu tirer de façon approfondie tous les enseignements de ce scandale, dès la révélation de l'« Affaire Volkswagen ». La mission d'information sur l'offre automobile française dans une approche industrielle, énergétique et fiscale, constituée par décision de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale du 6 octobre 2015, s'est déplacée dans de nombreuses usines et a auditionné plus de trois cents représentants des constructeurs automobiles et des équipementiers, ingénieurs et techniciens, mais aussi des syndicalistes, économistes, fonctionnaires de l'État, associations de défense des consommateurs ou organisations non gouvernementales de protection de l'environnement. Le rapport, intitulé « Écologie – automobile : une alliance française » et adopté le 12 octobre 2016, formule 120 propositions pour rétablir la confiance et faire entrer l'industrie automobile française dans le XXI<sup>ème</sup> siècle.

La présente proposition de loi vise à traduire les propositions n° 11, 15 et 17 du rapport de la mission d'information, afin d'accorder aux pouvoirs publics les moyens nécessaires à un contrôle strict des émissions polluantes des véhicules, tout en garantissant des sanctions dissuasives à l'encontre des contrevenants.

Notre pays doit porter une position exigeante au niveau européen pour une réforme radicale de la réglementation qui a rendu possible la tricherie. Mais, sans attendre l'issue du débat européen en cours sur la nécessaire et indispensable réforme de la législation concernant l'homologation des véhicules et la surveillance de marché, la France peut et doit exercer pleinement les compétences qui lui sont reconnus par le droit européen en vigueur. En effet, il appartient à chaque état membre d'exercer les prérogatives de l'homologation, du contrôle et de la sanction.

Or, à ce jour, aucune procédure de contrôle ne permet de s'assurer qu'un véhicule continue de respecter les normes environnementales pour lesquelles il a été homologué. Afin de pallier l'indigence de la surveillance de marché en France, le levier le plus déterminant et le plus dissuasif pour éviter toute tricherie est l'instauration d'un contrôle a posteriori indépendant des émissions polluantes des véhicules en circulation.

De plus, alors que ce qu'il est convenu d'appeler « l'Affaire Volkswagen » fait deux fois plus de victimes dans notre pays qu'aux États-Unis, et que le préjudice subi par les consommateurs européens est loin d'être reconnu, la présente proposition de loi a également pour objectif de renforcer les droits des consommateurs face à de telles pratiques frauduleuses causant un dommage à l'environnement et à la santé publique.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

L'**article 1** procède à la création d'un organe indépendant chargé de superviser le processus de contrôle des émissions polluantes. Il apparaît indispensable de créer, au niveau national, un organe permanent et indépendant – tant des pouvoirs publics que des constructeurs – chargé de superviser l'ensemble du processus de contrôle. En pratique, il s'agirait, pour cet organisme, d'opérer un contrôle a posteriori et aléatoire, complémentaire au contrôle à l'homologation et, si nécessaire, un contrôle de l'UTAC, service technique actuellement chargé par les pouvoirs publics de l'homologation des véhicules. Il réaliserait des mesures de la consommation et des émissions polluantes sur des véhicules prélevés de façon aléatoire sur route ou en concession, de manière à les comparer aux valeurs annoncées lors de l'homologation, et à s'assurer qu'elles sont cohérentes entre elles, prouvant à la fois que les valeurs initiales n'ont pas été truquées et que les performances environnementales des véhicules ne se sont pas dégradées excessivement avec le temps. En cas de constatation de valeurs anormalement élevées, elle pourrait diligenter une enquête technique destinée à en déterminer les causes et les responsabilités – enquête technique toutefois distincte d'une éventuelle enquête judiciaire.

L'**article 2** modifie le code de la consommation afin de renforcer les sanctions en matière de tromperie et de fraude à l'homologation. Bien que durcies par la loi Hamon de 2014, les sanctions paraissent encore insuffisantes. Il convient de les renforcer, en complétant le code de la consommation de manière à établir systématiquement – et non de façon facultative comme le prévoit actuellement l'article L. 454-4 de ce code – une amende proportionnée aux manquements de l'entreprise et aux gains

réalisés, et liée à son chiffre d'affaires, plutôt qu'une amende en valeur absolue, insuffisante pour être dissuasive.

L'**article 3** modifie le code pénal pour sanctionner plus strictement le fait de se faire délivrer indûment par une administration publique ou par un organisme chargé d'une mission de service public un document destiné à constater une qualité ou à accorder une autorisation, en établissant un barème proportionné au gain tiré de cette action frauduleuse, et relatif au chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise.

L'**article 4** permet le recours à l'action de groupe au seul motif de l'existence d'un dommage à l'environnement. Si la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle a introduit une avancée sur ce point, il apparaît nécessaire d'élargir les possibilités de recours à l'action collective dans le cadre d'un préjudice environnemental et, surtout, de simplifier le cadre juridique applicable aux actions de groupe, de manière à ce qu'elles puissent être effectivement exercées. En particulier, il doit être possible d'engager une action de groupe au seul motif de l'existence d'un dommage à l'environnement, sans rendre obligatoire d'apporter la preuve, par les particuliers, de l'existence d'un préjudice résultant de ce dommage à l'environnement.

## PROPOSITION DE LOI

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

- ① Le titre II du livre II du code de l'environnement est complété par un chapitre X ainsi rédigé :

② « CHAPITRE X

③ « *Dispositions particulières aux pollutions causées par les véhicules* »

- ④ « Art. L. 229-55. – Au sens du présent titre, le transport routier comprend le transport par deux-roues motorisées, par véhicules particuliers légers, par véhicules utilitaires légers et par poids lourds ; au sens du présent titre, les émissions polluantes désignent l'ensemble des émissions de gaz polluants et de particules mesurées au stade de l'homologation des véhicules.

- ⑤ « Art. L. 229-56. – Il est créé un organisme permanent spécialisé chargé, en application des dispositions de la présente loi, de procéder aux mesures des émissions polluantes des véhicules en circulation et, en cas de constatation de valeurs anormalement élevées, des enquêtes destinées à en établir les causes et les responsabilités. Cet organisme est un service à compétence nationale placé auprès de la Direction générale de l'énergie et du climat, dénommé « Bureau d'enquête et d'analyse sur la pollution des véhicules », ci-après dénommé « BEA-PV ». Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement du BEA-PV.

- ⑥ « Art. L. 229-57. – Il est instauré une procédure de mesure des émissions polluantes des véhicules de transport routier en circulation visant à contrôler leur conformité aux mesures d'homologation du véhicule. Le constat de mesures anormalement élevées au regard des valeurs présentées lors de l'homologation du véhicule peut donner lieu à la conduite d'une enquête technique. L'ouverture d'une enquête est décidée par le directeur du BEA-PV, à son initiative ou sur demande du ministre chargé des transports.

- ⑦ « Art. L. 229-58. – L'enquête technique prévue à l'article L. 229-57 du présent code a pour objet de prévenir de futurs dépassements d'émissions polluantes par les véhicules en circulation. Sans préjudice, le cas échéant, de l'enquête judiciaire qui peut être ouverte, elle consiste à collecter et

analyser les informations utiles, à déterminer les circonstances et les causes certaines ou possibles des dépassements et, s'il y a lieu, à établir des recommandations.

- ⑧ « Art. L. 229-59. – Un rapport de mesure, puis, le cas échéant, un rapport d'enquête technique sont établis par l'organisme permanent responsable des mesures des émissions polluantes et éventuelles enquêtes mentionnées à l'article L. 229-56 du présent code. Ces rapports sont rendus publics, au terme de la mesure ou de l'enquête. Leur publication respecte le principe du contradictoire et peut faire l'objet d'un droit de réponse. Ils n'indiquent pas les noms des personnes. Ils ne font état que des informations résultant de la mesure et de l'enquête nécessaires à la détermination des circonstances et des causes des mesures et à la compréhension des recommandations. Avant que les rapports ne soient rendus publics, les techniciens de mesure et les enquêteurs peuvent recueillir les observations des autorités, entreprises et personnels intéressés qui sont tenus au secret professionnel concernant les éléments de cette consultation.
- ⑨ « Les destinataires de recommandations émises à l'occasion des mesures des émissions polluantes des véhicules en circulation et des enquêtes menées font connaître au directeur du BEA-PV, dans un délai de deux mois après leur réception, sauf autre délai expressément fixé dans les recommandations, les suites qu'ils entendent leur donner et, le cas échéant, le délai nécessaire à leur mise en œuvre.
- ⑩ « Art. L. 229-60. – Le procureur de la République reçoit copie du rapport d'enquête technique en cas d'ouverture d'une procédure judiciaire.
- ⑪ « Art. L. 229-61. – Dans le cadre de la mesure des émissions polluantes et de l'enquête technique, l'organisme et les personnes chargées de la mesure et de l'enquête agissent en toute indépendance et ne reçoivent ni ne sollicitent d'instructions d'aucune autorité ni d'aucun organisme dont les intérêts pourraient entrer en conflit avec la mission qui leur est confiée.
- ⑫ « Art. L. 229-62. – Les personnels de l'organisme permanent de mesure et les personnes chargées de l'enquête, y compris les enquêteurs de première information et les membres des commissions d'enquête ainsi que les experts auxquels il est éventuellement fait appel sont tenus au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues par l'article 226-13 du code pénal. Ils sont soumis aux dispositions de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et

obligations des fonctionnaires et en particulier aux dispositions des articles 1 à 6 relatifs à la prévention des conflits d'intérêts.

- ⑬ « *Art. L. 229-63. : I.* – Par dérogation aux dispositions de l'article L. 229-62 du présent code, le responsable de l'organisme permanent de mesure et d'enquête est habilité à transmettre des informations résultant de l'enquête technique, s'il estime qu'elles sont de nature à prévenir un risque d'atteinte grave à l'environnement ou à la santé publique :
- ⑭ « 1° À l'autorité judiciaire. En cas de décision d'ouverture d'une procédure judiciaire, le procureur de la République reçoit alors copie du rapport d'enquête technique ;
- ⑮ « 2° Aux autorités administratives chargées de l'environnement et de la santé publique ;
- ⑯ « 3° Aux dirigeants des entreprises de construction ou d'entretien des véhicules, des matériels de transport ou de leurs équipements ;
- ⑰ « 4° Aux personnes physiques et morales chargées de l'exploitation des véhicules ou des matériels de transport.
- ⑱ « II. – Le responsable de l'organisme permanent responsable des enquêtes et, le cas échéant, les présidents des commissions d'enquête sont habilités, dans le cadre de leur mission, à rendre publiques des informations à caractère technique sur les constatations faites par les enquêteurs, le déroulement de l'enquête technique et, éventuellement, ses conclusions provisoires. »
- ⑲ « *Art. L. 229-64.* – Sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, des éléments des procédures judiciaires en cours permettant de réaliser des recherches ou enquêtes scientifiques ou techniques, destinées notamment à prévenir la réitération des dépassements, ou à faciliter l'indemnisation des victimes, peuvent être communiqués à des autorités ou organismes habilités à cette fin, par arrêté du ministre de la justice, pris, le cas échéant, après avis du ou des ministres intéressés. Les agents relevant de ces autorités ou organismes qui reçoivent ces informations sont tenus au secret professionnel, dans les conditions et sous les peines prévues par les articles 226-13 et 226-14 du code pénal.
- ⑳ « *Art. L. 229-65.* – Les informations ou documents relevant du secret de l'enquête ou de l'instruction judiciaires peuvent être communiqués aux enquêteurs techniques avec l'accord du procureur de la République.

- ⑳ « Art. L. 229-66. – Les techniciens de mesure et les enquêteurs techniques peuvent rencontrer toute personne concernée et obtiennent, sans que puisse leur être opposé le secret professionnel, communication de toute information ou de tout document concernant les circonstances, entreprises, organismes et matériels en relation avec la mesure des émissions polluantes, et concernant notamment la construction, la certification, l’entretien, l’exploitation des véhicules. Les enquêteurs peuvent organiser ces rencontres en l’absence de toute personne qui pourrait avoir intérêt à entraver l’enquête. Les témoignages, informations et documents recueillis ne peuvent être utilisés par les enquêteurs techniques à d’autres fins que l’enquête technique elle-même, à moins qu’un intérêt public supérieur ne justifie leur divulgation. Il est établi une copie des documents placés sous scellés par l’autorité judiciaire à l’intention de ces enquêteurs. Les conditions d’application du présent article sont fixées par décret en Conseil d’État.
- ㉑ « Art. L. 229-67. – Est puni d’un an d’emprisonnement et de 15 000 euros d’amende le fait d’entraver l’action des enquêteurs techniques :
- ㉒ « 1° Soit en s’opposant à l’exercice des fonctions dont ils sont chargés ;
- ㉓ « 2° Soit en refusant de leur communiquer les enregistrements, les matériels, les informations et les documents utiles, en les dissimulant, en les altérant ou en les faisant disparaître. »
- ㉔ « Art. L. 229-68. – Un décret en Conseil d’État fixe les conditions de commissionnement des techniciens de mesure et des enquêteurs techniques et personnes chargées des enquêtes, les conditions d’agrément des enquêteurs de première information et les conditions de nomination des membres des commissions d’enquête. Il définit également dans quels cas et selon quelles procédures les techniciens de mesure et enquêteurs techniques de nationalité étrangère peuvent être autorisés à participer à des investigations sur le territoire national, lorsque leur participation est nécessaire au bon déroulement de l’enquête.
- ㉕ « Art. L. 229-69. – Un décret en Conseil d’État fixe les conditions de prélèvement et d’immobilisation des véhicules qui doivent faire l’objet de mesures des émissions polluantes, ainsi que les modalités de mesures des émissions.

## Article 2

- ① Le chapitre IV du titre V du livre IV du code de la consommation est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 454-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Lorsque ce délit est commis par une personne morale, il est puni d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende proportionnée à la gravité du manquement et aux avantages qui en sont tirés, pouvant être portée à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits. »
- ④ 2° L'article L. 454-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Lorsque ce délit est ainsi commis par une personne morale, il est puni d'une peine d'emprisonnement de cinq ans et d'une amende proportionnée à la gravité du manquement et aux avantages qui en sont tirés, pouvant être portée à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits. »
- ⑥ 3° L'article L. 454-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « Lorsque ce délit est ainsi commis par une personne morale, il est puni d'une peine d'emprisonnement de sept ans et d'une amende proportionnée à la gravité du manquement et aux avantages qui en sont tirés, pouvant être portée à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits. »
- ⑧ 4° L'article L. 454-4 est abrogé.

## Article 3

- ① Le premier alinéa de l'article 441-6 du code pénal est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Lorsque cette infraction est commise par une personne morale, elle est punie de deux ans d'emprisonnement et d'une amende proportionnée à la gravité du manquement et aux avantages qui en sont tirés, pouvant être portée à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel, calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date des faits. »

#### **Article 4**

- ① Le II de l'article L. 142-3-1 du code de l'environnement est ainsi rédigé :
- ② « II. – Lorsqu'un dommage dans les domaines mentionnés à l'article L. 142-2 du présent code résulte d'un même manquement, par une personne à ses obligations légales ou contractuelles vis-à-vis de plusieurs personnes placées dans une situation similaire, une action de groupe peut être exercée devant une juridiction civile ou administrative. »

#### **Article 5**

Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

#### **Article 6**

La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

