



N° 1379

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 septembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI, après engagement de la procédure accélérée, *d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises* (n° 1341)

PAR M. PHILIPPE NOGUÈS
Député

Voir les numéros : 1341, 1364 et 1386.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	7
II. EXAMEN DES ARTICLES	15
<i>Article 8</i> : Grand Paris	15
<i>Article 9</i> : Clarification des obligations des mutuelles et établissements de crédit en matière de reporting social et environnemental	18
<i>Articles additionnels après l'article 9</i>	20
<i>Article 13</i> : Expérimentation d'un certificat de projet	21
<i>Article 14</i> : Expérimentation d'un permis unique pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)	22
<i>Article 16</i> (article L. 541-10-5 du code de l'environnement) : Obligations d'affichage d'une signalétique unique pour tout produit recyclable intégré à une filière dite « à responsabilité du producteur » mis sur le marché à compter du 1 ^{er} janvier 2015	25
<i>Article 18</i> : Délais d'habilitation des ordonnances	28
<i>Article 19</i> : Délai de dépôt des projets de loi de ratification	29

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gouvernement a souhaité engager au bénéfice des entreprises – comme à celui de l’ensemble des usagers de l’administration – un véritable « choc de simplification », visant à les libérer de certaines tâches et à leur permettre de se concentrer sur le cœur de leur activité. Il a donc organisé, au premier semestre de cette année, une vaste concertation avec les acteurs du monde économique afin d’identifier les facteurs clés de progrès en ce domaine. Notre collègue Thierry Mandon, député de l’Essonne, a été chargé par le Premier ministre de proposer au Gouvernement, en relation étroite tant avec les entreprises qu’avec l’ensemble des services publics concernés, un programme de travail pour la simplification du cadre réglementaire et fiscal qui leur est applicable.

C’est sur la base de son rapport, intitulé « *Mieux simplifier : la simplification collaborative* » et remis au début du mois de juillet 2013, que le Comité interministériel de modernisation de l’action publique a arrêté, lors de sa réunion du 17 juillet dernier, un programme trisannuel de simplification de la vie des entreprises.

Si nombre des mesures-clés identifiées au cours de la concertation préalable devraient pouvoir être mises en œuvre sans qu’une révision de la réglementation en vigueur apparaisse nécessaire, d’autres appellent en revanche la modification de plusieurs dispositions législatives. L’objet du projet de loi qui nous est soumis, dont la Commission des lois s’est saisie au fond, vise à permettre au Gouvernement d’opérer ces modifications de la manière la plus rapide possible, c’est-à-dire par voie d’ordonnances.

Votre rapporteur se dispensera de commenter les conditions, particulièrement inconfortables, dans lesquelles le Parlement doit procéder à l’examen de ce projet. Il ne s’appesantira pas non plus sur le caractère toujours insatisfaisant du recours à la procédure des ordonnances, dont le principe même est de faire voter aux parlementaires le dessaisissement, fût-il temporaire, de leur compétence de législateur.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, le mercredi 18 septembre 2013, le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises (n° 1341).

M. le président Jean-Paul Chanteguet. La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises.

Compte tenu de l'urgence, nous avons nommé la semaine dernière dans la précipitation, notre rapporteur pour avis Philippe Noguès.

La saisine porte sur les articles 8, 9, 13, 14, 16, 18 et 19. À l'issue du délai de dépôt des amendements, lundi 16 septembre à neuf heures trente, quatre amendements avaient été déposés.

M. Philippe Noguès, rapporteur pour avis. Le Gouvernement a souhaité engager, au bénéfice des entreprises – comme à celui de l'ensemble des usagers de l'administration –, un véritable « *choc de simplification* », visant à les libérer de certaines tâches et à leur permettre de se concentrer sur le cœur de leur activité.

Il a donc organisé, au premier semestre de cette année, une vaste concertation avec ces entreprises afin d'identifier les facteurs clés de progrès en ce domaine. Notre collègue Thierry Mandon, député de l'Essonne, a ainsi été chargé par le Premier ministre de proposer au Gouvernement, en relation étroite avec les entreprises et l'ensemble des services publics concernés, un programme de travail pour la simplification du cadre réglementaire et fiscal des entreprises.

C'est sur la base de son rapport, intitulé « *Mieux simplifier : la simplification collaborative* » et remis au début du mois de juillet 2013, que le comité interministériel de modernisation de l'action publique a arrêté, lors de sa réunion du 17 juillet dernier, un programme triennal de simplification de la vie des entreprises.

Si nombre des mesures identifiées au cours de la concertation préalable devraient pouvoir être mises œuvre sans que soit nécessaire une modification de la loi, d'autres appellent en revanche la modification de plusieurs dispositions législatives.

L'objet du projet de loi que la commission des lois, saisie au fond, examinera cet après-midi même et dont la discussion en séance publique est prévue le mardi 1^{er} octobre, vise à permettre au Gouvernement d'opérer ces modifications de la manière la plus rapide possible, c'est-à-dire par voie d'ordonnances.

Je ne m'attarderai pas ici sur les conditions dans lesquelles le Parlement doit procéder à l'examen de ce projet. Elles sont particulièrement inconfortables, puisque je viens rapporter devant vous une semaine seulement après avoir été désigné. Cette durée est naturellement bien trop brève pour procéder à des auditions détaillées, alors même qu'est prônée, pour l'élaboration des ordonnances, la méthode collaborative. Je ne m'étendrai pas non plus sur le caractère toujours insatisfaisant du recours à la procédure des ordonnances, dont le principe même est de faire voter aux parlementaires le dessaisissement, fût-il temporaire, de leur compétence de législateur.

La Commission s'est saisie des articles 8, 9, 13, 14, 16, 18 et 19 du projet de loi.

Aux prérogatives de notre commission en matière d'aménagement du territoire se rattache l'article 8, relatif au Grand Paris – désormais appelé « *Nouveau Grand Paris* ». Il est en effet indispensable de tirer les conséquences juridiques des annonces faites par le Premier ministre, le 6 mars dernier. Des modifications devront, pour ce faire, être apportées à la loi du 3 juin 2010, notamment pour permettre à la Société du Grand Paris d'apporter une contribution financière aux travaux de modernisation du réseau de transports publics existant, et pour créer une procédure de révision du schéma d'ensemble, que le législateur avait omis d'inclure dans la loi de 2010.

L'article 9 du projet de loi vise à soumettre les mutuelles et les établissements de crédit aux mêmes conditions de seuils que les sociétés régies par le code du commerce, en matière de *reporting* extra-financier. L'article 225 de la loi « *Grenelle II* » a en effet rendu obligatoire la publication par les entreprises d'informations sociales et environnementales, mais cette mesure ne s'applique qu'au-delà d'un certain seuil, défini par décret pour les entreprises qui ne sont pas cotées en bourse. Or la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 a supprimé par erreur le renvoi à ce seuil pour les mutuelles et les établissements de crédit, soumettant ainsi ces catégories de société à des conditions plus strictes que les autres sans que cela se justifie. Il s'agit donc de rétablir, entre tous ces opérateurs, une pleine égalité de traitement.

Dans la même logique, je souhaiterais que nous puissions aller plus loin dans l'harmonisation des règles applicables aux entreprises en matière de *reporting* extra-financier, et je vous proposerai d'étendre les règles en vigueur aux entreprises publiques et aux sociétés par actions simplifiées.

L'article 13 du projet de loi s'inscrit dans le prolongement des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement, au cours desquels les parties prenantes ont mis en exergue, d'une part, la multiplicité des autorisations qu'un projet d'activité économique devait obtenir, d'autre part, la difficulté pour les porteurs de projet à connaître toutes les législations susceptibles de s'appliquer à celui-ci. Ces parties prenantes ont également fait part de l'insécurité juridique problématique née des changements fréquents de la règle de droit.

Le Gouvernement sollicite donc une habilitation à prendre par ordonnances les mesures destinées à offrir, dans le cadre d'une expérimentation qui concernerait un nombre limité de régions – Aquitaine, Franche-Comté et Champagne-Ardenne, notamment –, un cadre juridique clair et stable aux porteurs de projet, qui se verraient délivrer un « *certificat de projet* » énumérant de manière exhaustive les différentes législations applicables, à l'instar d'un certificat d'urbanisme.

Le périmètre exact de ce document doit encore faire l'objet de concertations, mais on comprend qu'il aurait vocation à être opposable à l'administration comme aux tiers, et qu'il pourrait comporter la liste des autorisations nécessaires pour réaliser le projet, à savoir par exemple : la décision de l'autorité environnementale déterminant si une étude d'impact environnemental doit ou non être conduite ; un engagement sur le délai pour instruire les autorisations requises ; la date à partir de laquelle et la durée pendant laquelle les dispositions applicables au projet ne changent pas ; les servitudes, données et contraintes particulières éventuelles.

Je veux saluer ici le choix du Gouvernement de procéder par expérimentation. Il tire ce faisant, les leçons de la mise en œuvre du certificat d'urbanisme, dont il ne faut pas sous-estimer l'ampleur des difficultés, qu'il s'agisse de l'augmentation des contentieux, des difficultés d'adaptation rencontrées par certains agents et experts ou des surcoûts dus aux nécessaires adaptations informatiques dans les collectivités territoriales, même si le bilan est globalement positif en termes d'intérêt général.

L'article 14 concerne particulièrement notre commission, puisqu'il a vocation à simplifier les procédures concernant les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Aujourd'hui, un porteur de projet doit déposer parallèlement plusieurs dossiers administratifs. Outre l'autorisation ICPE proprement dite, il lui faut solliciter un permis de construire en vertu des règles d'urbanisme, une autorisation de défricher au titre du code forestier, et obtenir une dérogation pour la préservation des espèces protégées. Ces exigences répondent à des objectifs nobles, mais qui ne nécessitent sans doute pas chacun une procédure *ad hoc*.

Une telle complexité administrative, certainement excessive, se révèle souvent inutile, parfois contre-productive. L'habilitation que sollicite le Gouvernement me semble donc aller dans le bon sens. Nous avons déjà simplifié

en partie les règles pour les ICPE productrices d'énergie lors de l'examen de la proposition de loi Brottes, dont le dispositif initial a été censuré par le Conseil constitutionnel mais dont les avancées relatives aux éoliennes ont heureusement été validées.

Là encore, il m'apparaît sage d'avoir recours à l'expérimentation. Les ICPE sont en effet très fortement ancrées dans notre droit national et nos pratiques administratives, puisque leur existence remonte au décret-loi de 1810 sur les installations dangereuses, incommodes et insalubres, modifié assez profondément en 1917, puis par une loi de 1976. Aussi, bien que l'objectif de simplification soit pertinent et nécessaire, il convient de procéder avec prudence.

L'article 16 du projet de loi est le seul, parmi ceux sur lesquels nous avons à nous pencher, qui n'autorise pas le Gouvernement à légiférer par ordonnances. Il vise à modifier le deuxième alinéa de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement, qui dispose « *qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2012, tout produit recyclable soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs fait l'objet d'une signalétique commune informant le consommateur que ce produit relève d'une consigne de tri* ».

Concrètement, il s'agit d'apposer sur tous les produits que les usagers doivent trier au moment de les jeter, donc sur tous les produits recyclables, un logotype de tri unique et clairement identifiable, appelé « *Triman* », qui symbolise un personnage triant ses déchets dans le cadre d'une économie circulaire.

Le présent projet de loi repousse à 2015 l'obligation de faire figurer, sur tous les produits recyclables concernés, une signalétique informant le consommateur qu'ils relèvent d'une consigne de tri.

Il renvoie par ailleurs les conditions d'application du dispositif à un décret en Conseil d'État. Sur ce point, il eût été plus clair de préciser que ce renvoi ne concernait que le deuxième alinéa de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement et non l'ensemble de l'article. Aussi ai-je été amené à proposer un amendement de précision rédactionnelle, auquel je souhaite associer Jean-Jacques Cottel et Guillaume Chevrollier, les deux meilleurs spécialistes parmi nous du recyclage des déchets.

Dans la mesure où ces modifications mettent fin à une situation dans laquelle une obligation incombant aux metteurs en marché n'était pas respectée et alignent la date de mise en œuvre du logotype sur celle de l'harmonisation des consignes de tri, elles améliorent la cohérence de l'encadrement juridique de la gestion des déchets et sont donc bienvenues.

Quant aux articles 18 et 19 du projet de loi, relatifs respectivement à la durée d'habilitation pour la publication des ordonnances – de six à huit mois – et au délai de dépôt des projets de loi de ratification – cinq mois à compter de cette publication –, ils n'appellent pas de commentaires particuliers.

Je n'essaierai pas de plaider un quelconque enthousiasme à l'égard d'un projet de loi qui, au moins sur la forme, ne permet pas de mener un travail législatif de qualité. Je suis néanmoins convaincu de la nécessité de mettre en œuvre rapidement le premier volet du « *choc de simplification* ». Conscient donc que ce projet de loi et les ordonnances qui en découleront permettront d'atteindre au mieux cet objectif, je vous proposerai de donner un avis favorable à l'adoption du texte, si possible en l'améliorant afin qu'il prenne mieux en compte certains enjeux de développement durable et de transparence auxquels nous sommes tous sensibles.

M. Jean-Yves Caullet. Même sans enthousiasme, notre rapporteur a su se montrer convaincant ! (*Sourires*).

Je souhaite souligner l'intérêt des dispositions des articles 13 et 14. Notre droit devient en effet de plus en plus protéiforme, et encadre des actions et des projets s'inscrivant dans plusieurs domaines à la fois. Si nous ne mettons pas en place des dispositifs de cadrage permettant aux porteurs de projet de trouver en face d'eux une autorité publique unie et des règles lisibles, nous allons au-devant des plus grandes difficultés. On sait ce qu'il en est pour les énergies renouvelables !

M. Alexis Bachelay. Il est toujours compliqué de ne pas « broncher » devant un projet de loi d'habilitation à prendre des ordonnances, qui dessaisit les parlementaires de leur capacité à légiférer et leur interdit de travailler dans des conditions satisfaisantes.

Néanmoins, il est des sujets qui nécessitent de prendre des décisions rapides et de lever certains obstacles juridiques ou réglementaires. C'est le cas du Grand Paris Express, projet déjà engagé et qui fait l'objet d'un fort consensus de la part des élus, des acteurs concernés et des Franciliens, pour lequel l'article 8 de ce projet de loi modifie la loi de 2010, élargit les capacités de la Société du Grand Paris en matière de maîtrise d'ouvrage et de financement des différents tronçons du projet, et permet l'élaboration d'une procédure de modification du schéma d'ensemble du réseau.

Je me félicite donc de ce projet de loi, qui participe du « *choc de simplification* » et doit permettre la mise en œuvre des annonces faites, le 6 mars dernier, par le Premier ministre sur le Nouveau Grand Paris. Il s'agit d'un projet d'un montant de 30 milliards d'euros qu'il convient de mener à bien le plus rapidement possible.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous habilitons aujourd'hui le Gouvernement à légiférer par ordonnances, procédure que l'opposition critique toujours, quand la majorité préfère accompagner le Gouvernement.

Nous avons déjà procédé ainsi, en matière de participation du public à l'élaboration de décisions publiques ayant un impact sur l'environnement, en autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour les décisions

individuelles de l'État et les décisions des collectivités territoriales. L'ordonnance a été publiée et un projet de ratification devrait être déposé sur le bureau du Parlement.

Nous avons obtenu de Mme Delphine Batho, lors du débat sur la loi, qu'elle s'engage à demander l'inscription de ce projet de ratification à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale – il faut en effet faire la distinction entre le dépôt du projet et son inscription à notre ordre du jour. Je souhaite donc que le Gouvernement respecte les engagements qu'il a pris et demande cette inscription.

M. Jean-Marie Sermier. Je rejoins les orateurs socialistes sur le caractère consensuel du projet du Grand Paris et sur la nécessité d'obtenir des documents d'urbanisme permettant d'avancer de manière plus rapide et plus sûre. Le ministre chargé de l'écologie nous le rappelait hier : il n'est pas tolérable que, pour des raisons d'ordre environnemental, les délais d'instruction soient en France cinq à six fois plus longs que dans d'autres pays européens.

En règle générale, nous n'avons pas grand-chose à redire sur le fond s'agissant des textes dont la commission du développement durable est saisie, dans la mesure où ceux-ci reprennent des initiatives engagées il y a plusieurs années. Quel que soit le Gouvernement, il faut avancer en matière d'environnement.

En l'espèce, c'est la méthode qui nous choque un peu. Sous la précédente législature, l'opposition n'avait cessé de trouver les propositions de loi de Jean-Luc Warsmann trop longues, disparates, obscures. Or, force est de constater que ce projet de loi est un panier où l'on fourre tout ce que l'on a besoin de traiter en urgence ! Les habilitations dessaisissent les parlementaires de leur travail et nous ne sommes pas favorables à leur multiplication. La précédente majorité, je le rappelle, avait choisi pour la simplification le véhicule de la proposition de loi, ce qui signifie que les parlementaires s'étaient saisis eux-mêmes du sujet.

Je souligne enfin qu'en dépit de l'enthousiasme du rapporteur, nous sommes quand même très loin du « *choc de simplification* » voulu et promis par le Président de la République. On se cantonne à des questions techniques alors qu'il faudrait de grandes orientations stratégiques.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Il reste encore trois ans, mon cher collègue !

M. Denis Baupin. Je déplore moi aussi les conditions dans lesquelles nous examinons ce texte. Pris de court, notre groupe a laissé passer la date limite de dépôt des amendements. Il se rattrapera en séance publique, notamment pour renforcer les dispositions de l'article 14 visant à simplifier les procédures relatives aux installations de production d'énergie renouvelable telles que les éoliennes. Nous avons déjà obtenu des modifications en ce sens dans la loi Brottes mais, comme le montrent à la fois le syndicat des énergies renouvelables et la Cour des comptes, la France n'est toujours pas en phase avec son engagement européen de

porter à 23 % la part d'énergie renouvelable dans sa production totale en 2020. Un « choc de simplification » en matière de renouvelable est indispensable. Il n'est pas normal qu'il faille huit ans pour installer une éolienne dans notre pays, quand la moyenne européenne est de quatre ans. À cet égard, la déclaration unique prévue par le texte est bienvenue.

Bien que notre commission n'en soit pas saisie, je souhaite dire un mot de l'article 10 et des dispositions qu'il prévoit concernant les entreprises dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire ou minoritaire. Je regrette, là aussi, que le sujet soit traité à toute vitesse et par ordonnances. Lorsque l'on voit le fonctionnement de certaines entreprises publiques – en particulier, suivez mon regard, une grande entreprise de production d'électricité dont le président-directeur général ne montre pas un grand enthousiasme à mettre en œuvre les orientations du Gouvernement –, on se dit que, pourtant, leurs conseils d'administration comprennent des représentants de l'État. Comment ceux-ci ont-ils été nommés, avec quel mandat, quelles instructions ? S'agit-il seulement d'apporter des capitaux au budget de Bercy, ou aussi de défendre l'intérêt public et la politique énergétique de la France ?

M. Guillaume Chevrollier. Il est un peu paradoxal, après trente ans de complexification de l'environnement juridique, d'avoir à autoriser le Gouvernement à prendre des ordonnances dans l'urgence ! Certes, je partage l'aspiration de nos concitoyens et de nos entreprises à davantage de simplification et de clarification, et je relève d'ailleurs que bon nombre de mesures du projet de loi reprennent les travaux de notre collègue Jean-Luc Warsmann. Mais nous sommes loin du grand « choc de simplification » dont le pays a besoin. Nous pourrions par exemple nous inspirer des bulletins de salaire britanniques, qui ne comportent que quatre lignes, ou du code du travail suisse – 54 articles contre dix mille pour le nôtre ! À la méthode des « petits pas », je préfère les grandes enjambées qui feront de la simplification un véritable levier de croissance.

Certaines dispositions prises dans la précipitation appellent néanmoins des réserves. Alors que le projet vise à faciliter la construction d'éoliennes, j'appelle à la vigilance quant à certaines installations dans les milieux ruraux, où le patrimoine et les paysages sont de qualité. L'environnement durable mérite, lui aussi, d'être préservé !

M. Jean-Pierre Vigier. Les lois et les règlements se succèdent au fil des ans sans donner aucune visibilité aux entrepreneurs. Le travail administratif grève le temps que ceux-ci devraient consacrer à leur entreprise. La simplification n'est pas seulement souhaitable, elle est indispensable. Mais le recours aux ordonnances écarte la réflexion des parlementaires alors que ceux-ci, étant en lien avec les entrepreneurs de leur circonscription, sont à même de faire remonter les besoins au niveau national.

De plus, ce texte est touffu et sans cohérence. Certains articles reprennent des mesures qui existent depuis 2012, comme la déclaration sociale nominative, la

simplification des bulletins de salaire ou le coffre-fort numérique. Et je doute, au vu du nombre de contraintes nouvelles, que l'on atteigne l'objectif de simplification. Certains domaines exigeraient même une refonte complète pour éviter les strates.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Tous les textes de cette nature, monsieur Sermier, ont un côté « *fourre-tout* », comme en témoignent les deux propositions de loi de M. Jean-Luc Warsmann sous la précédente législature.

Je précise à l'intention de Denis Baupin que la date limite de dépôt des amendements figure au bas de la convocation adressée aux membres de la Commission.

M. Denis Baupin. Je n'ai fait de reproche à personne, monsieur le président, j'ai simplement reconnu une insuffisance de notre groupe ! (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Cottel. Nous avons en effet eu peu de temps pour étudier ce texte. Je souhaite qu'il soit précisé que j'ai cosigné avec le rapporteur l'amendement CD 3 à l'article 16.

II. EXAMEN DES ARTICLES

Article 8 **Grand Paris**

Principales étapes depuis l'adoption de la loi relative au Grand Paris

3 juin 2010 : Promulgation de la loi n° 2010-597 relative au Grand Paris ;

26 janvier 2011 : Protocole d'accord entre l'État et la région relatif aux transports publics en Île-de-France, présentant un projet de tracé commun pour le futur réseau et une implication de l'État et des collectivités territoriales pour le « plan de mobilisation » du réseau existant ;

26 août 2011 : Publication du décret portant approbation du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris, appelé « Grand Paris Express » ;

12 décembre 2012 : Présentation, par M. Pascal Auzannet, de son rapport de mission sur le calendrier de réalisation et de financement du projet de Grand Paris Express ;

6 mars 2013 : Discours de M. Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, relatif au « Nouveau Grand Paris »

Le volet « transports » est l'aspect le plus marquant du projet « Grand Paris », désormais dénommé « Nouveau Grand Paris », dans la mesure où il conditionne tous les autres et concentrera la plus grande part des financements publics : il vise à la fois à améliorer les réseaux existants (métro, RER) et à réaliser de nouvelles infrastructures, notamment un métro automatique en rocade, structurant à l'échelle régionale.

L'article 1^{er} de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris annonçait la « *création d'un réseau de transport public de voyageurs dont le financement des infrastructures est assuré par l'État.* ». L'article 2 précisait que la réalisation de ce nouveau réseau de transport « *est coordonnée avec les mesures de création, d'amélioration et de modernisation du réseau existant* » en Ile-de-France.

L'article 8 du présent projet de loi a pour objet de permettre au Gouvernement de remédier, par voie d'ordonnance, à quatre lacunes du dispositif juridique régissant le Grand Paris ; trois de ces lacunes étaient présentes dans la loi de 2010 dès son adoption, la quatrième est apparue du fait de l'adoption d'une loi ultérieure.

1. Étendre le champ d'action de la Société du Grand Paris

a) La maîtrise d'ouvrage

Compte tenu de la multiplicité des acteurs publics et privés impliqués dans le projet, un travail partenarial est indispensable sur tous les aspects du projet de réseau. En particulier, une coopération étroite entre le Syndicat des transports

d'Île-de-France (STIF) et la Société du Grand Paris (SGP) est nécessaire. Or la coopération STIF/SGP apparaît particulièrement complexe. La répartition des compétences entre ces deux acteurs, telle qu'elle résulte de la loi de 2010, ne donne pas satisfaction.

Le meilleur exemple se trouve dans l'absence d'unité de la maîtrise d'ouvrage pour la construction des nouvelles lignes : l'ensemble formé par les quatre nouvelles lignes (ligne 15 en rocade en petite couronne, lignes 16, 17 et 18) et le prolongement de deux lignes de métro existantes (lignes 11 et 14) est découpé en douze tronçons en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage. Sur la ligne 15, quatre tronçons sur cinq relèvent de la SGP, et le cinquième, du STIF ; ceci est dû au fait que dans le schéma d'ensemble du réseau tel que fixé par décret en 2011, les quatre premiers tronçons formaient la « ligne rouge » tandis que le cinquième faisait partie de la « ligne orange ». De même, parmi les trois tronçons prolongeant la ligne 14, l'un est sous maîtrise d'ouvrage conjointe du STIF et de la RATP, tandis que les deux autres sont sous maîtrise d'ouvrage de la SGP.

Cette coexistence de plusieurs maîtres d'ouvrage est source de difficultés opérationnelles importantes, notamment pour la conception et la réalisation des interconnexions et des gares de correspondance entre le réseau existant et les nouvelles lignes.

C'est pourquoi il est proposé de donner la possibilité à la SGP d'exercer la maîtrise d'ouvrage sur un plus grand nombre de tronçons, en particulier sur le dernier des cinq tronçons de la rocade de petite couronne.

b) Les financements

Le Premier ministre a, le 6 mars 2013, présenté le « Nouveau Grand Paris » comme la réunion, en un projet global, de chantiers jusqu'alors distincts et qui présentaient le risque d'être mal connectés et de manquer de cohérence : le réseau de transport public du Grand Paris (RTGP) d'une part, et le « plan de mobilisation » pour la rénovation et la modernisation du réseau existant d'autre part. Le « plan de mobilisation » correspond à un programme de 12 milliards d'euros de travaux entre 2013 et 2019.

Cette définition du « Nouveau Grand Paris » s'est accompagnée de la présentation d'un plan de financement, qui a fait l'objet, s'agissant du plan de mobilisation, d'une convention entre l'État et la région Île-de-France signée le 19 juillet 2013. Aux termes de ce plan de financement, l'État et ses opérateurs participeront au financement de ces travaux, et notamment la SGP devrait y apporter une contribution de 2 milliards d'euros d'ici 2017.

Or la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris et ses textes d'application ne permettent pas à la SGP d'apporter un financement à des travaux portant sur des lignes de transport dont elle n'est pas chargée. Il est donc proposé que le Gouvernement, par voie d'ordonnance, puisse modifier la loi de 2010 en ce sens.

2. Permettre au STIF de charger la SGP de missions complémentaires à ses missions principales, comme elle le fait avec d'autres opérateurs

Depuis l'introduction dans le code général des collectivités territoriales d'un article L. 5111-1 par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, le Syndicat des Transports d'Île-de-France a perdu la qualification de « groupement de collectivités territoriales ». Or l'article 7 de la loi relative au Grand Paris réserve à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité de confier à la Société du Grand Paris, par convention, des missions complémentaires ou connexes à ses missions principales.

Il est donc proposé d'ajouter explicitement le STIF à la liste des autorités pouvant confier de telles missions à la SGP. Il s'agit d'apporter la sécurité juridique nécessaire aux conventions déjà passées entre le STIF et la SGP pour confier à celle-ci, notamment, la réalisation d'études techniques. Le droit en vigueur permet déjà au STIF de passer de telles conventions avec d'autres opérateurs tels que la SNCF ou la RATP.

3. Créer une procédure de révision du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris

Préalablement aux annonces du 6 mars 2013 sur le Nouveau Grand Paris, le Conseil d'État, saisi pour avis, n'a pas jugé nécessaire une modification du décret du 16 août 2011 qui avait validé le schéma d'ensemble du futur réseau du Grand Paris, estimant que les caractéristiques principales de ce schéma n'étaient pas remises en cause. Pour autant, la loi du 3 juin 2010, qui fixe la procédure d'élaboration de ce schéma sans exclure expressément la possibilité de le modifier par la suite, ne prévoit aucune procédure de révision.

Compte tenu de l'ampleur du projet et des ajustements et évolutions qui pourraient s'avérer nécessaires dans l'avenir, il paraît utile de compléter la loi de 2010 par un dispositif permettant de modifier le schéma d'ensemble du futur réseau, comportant une procédure de consultation du public comme dans la procédure d'élaboration.

4. L'avis de votre rapporteur

Le futur réseau de transport du Grand Paris est désormais entré dans sa phase opérationnelle, avec la publication en août 2011 du schéma d'ensemble du transport public du Grand Paris, et, au cours des derniers mois, les premières acquisitions foncières, le lancement des premiers appels à projets, l'ouverture de la consultation environnementale sur le premier tronçon du futur métro...

Votre rapporteur relève que dans ce contexte, d'une part l'insertion des dispositions de cet article dans le présent projet de loi, et d'autre part le recours aux ordonnances, sont justifiés par la nécessité de concrétiser rapidement les annonces faites le 6 mars dernier, en tirant de celles-ci les conséquences juridiques

qu'a recommandées le Conseil d'État. En particulier, il est urgent de donner à la SGP la possibilité de contribuer au financement des travaux sur les lignes existantes – et non pas seulement au financement des futures nouvelles lignes – pour ce qui concerne ceux de ces travaux qui sont prêts à être engagés et pour lesquelles une telle contribution est le seul élément manquant pour « boucler » le plan de financement. C'est par exemple le cas pour le prolongement vers l'ouest de la ligne E du RER (ligne « EOLE »).

L'article 18 du projet de loi dispose que l'ordonnance ou les ordonnances prévues par l'article 8 seront prises au plus tard six mois après la promulgation de la loi d'habilitation.

*
* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.

Article 9

Clarification des obligations des mutuelles et établissements de crédit en matière de reporting social et environnemental

Depuis la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques, dite « loi NRE », un certain nombre de sociétés (notamment les sociétés anonymes) ont obligation d'intégrer dans leur rapport annuel des informations sur la manière dont elles prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leurs activités. Cette disposition a été complétée substantiellement par l'article 225 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II », en introduisant notamment une notion de seuil. Ainsi, l'intégralité des sociétés cotées est concernée, alors que les sociétés non cotées ne doivent publier ces informations qu'à condition de dépasser les seuils prévus à l'article R. 225-104 du code de commerce.

Tout un ensemble de sociétés ne relevant pas du code de commerce – coopératives relevant de la loi de 1947, coopératives agricoles, sociétés d'assurance, mutuelles et établissements de crédit – entrent dans le champ du dispositif. Toutefois, la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière a supprimé, sans doute par erreur, le renvoi à ces conditions de seuil pour les mutuelles et établissements de crédit. Ces sociétés se sont ainsi trouvées soumises à des obligations plus contraignantes que les sociétés non cotées relevant du code de commerce, puisque celles-ci ne sont tenues à l'obligation de reporting que si elles dépassent les seuils prévus à l'article R. 225-104 du code de commerce précité.

Pour ce qui concerne les mutuelles et les établissements de crédit et dans le cadre de l'habilitation sollicitée par l'article 9 du présent projet de loi, le

Gouvernement souhaite modifier les articles L. 114-17, *h*) du code de la mutualité et L. 511-35, alinéa 2 du code monétaire et financier afin d'introduire de nouveau, à ces articles, la référence aux seuils pour l'obligation de *reporting* social et environnemental.

Le projet de loi relative à l'économie sociale et solidaire entend réintroduire parallèlement ces seuils pour les coopératives relevant de la loi de 1947, coopératives agricoles et sociétés d'assurance.

Votre rapporteur soutient naturellement la volonté du Gouvernement de rétablir une égalité de traitement entre les sociétés non cotées, que celles-ci relèvent ou non des dispositions du code de commerce. Cependant, il souligne à cet égard que, au-delà du cas des mutuelles et établissements de crédit, plusieurs catégories d'entreprises ne sont pas soumises à ces règles pour des raisons essentiellement techniques qui n'ont plus raison d'être. Sont notamment exemptées les sociétés par actions simplifiées (SAS), les sociétés à responsabilité limitée (SARL), les sociétés en nom collectif (SNC), les sociétés civiles immobilières (SCI), et les groupements d'intérêt collectif (GIE), sauf si cette société est contrôlée par une société concernée par l'article L. 225-102-1 du code de commerce et établissant des comptes consolidés.

Par ailleurs, suite à une erreur légistique d'ordre strictement technique, les entreprises et établissements publics sont également exclus des obligations de *reporting* extra-financier. Pourtant, l'engagement n° 197 du Grenelle de l'environnement prévoyait de soumettre les entreprises publiques aux mêmes exigences de transparence que les grandes entreprises privées. L'article 226 de la loi « Grenelle II » est donc venu prévoir que l'article L. 225-2 du code de commerce avait vocation à s'appliquer « à l'ensemble des entreprises publiques et des établissements publics. ». Mais la référence erronée à cet article du code de commerce, à laquelle il aurait fallu substituer une référence à l'article L. 225-102-1 du même code, a privé de base légale l'instauration d'une telle obligation de *reporting* dans le secteur public.

Au nom de la défense d'un État exemplaire et du même principe d'égalité de traitement, votre rapporteur estime inversement que l'exemption des obligations de *reporting* social et environnemental dont bénéficient les établissements et entreprises publics doit être réexaminée. Alors que le Club Développement durable des établissements et entreprises publics compte aujourd'hui 64 membres et que les collectivités territoriales elles-mêmes, sur le fondement de l'article 255 de la loi « Grenelle II » et du décret n° 2011-687 du 17 juin 2011 relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales, se sont engagées dans une telle démarche, les justifications de la différence de traitement entre le secteur public et le secteur privé apparaissent ténues et ne répondent pas à une demande exprimée par les acteurs.

Votre rapporteur a donc déposé un amendement permettant au Gouvernement, dans le cadre de l'habilitation qui lui est conférée, d'inclure dans le périmètre de l'ordonnance les mesures législatives et réglementaires destinées à harmoniser les règles applicables aux différentes catégories de sociétés en matière de *reporting* social et environnemental, dans un double souci d'équité de traitement et d'amélioration de la lisibilité du dispositif. Cet effort d'harmonisation et de simplification suppose d'opérer des modifications législatives techniques.

Enfin, votre rapporteur tient à souligner également qu'une précédente loi de simplification des normes, la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives (issue d'une proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann), avait donné lieu à des dispositions sur la RSE qui ont pu être perçues par certains comme un recul par rapport aux engagements pris au moment du Grenelle. Dès lors qu'il s'agit de RSE, il n'est donc pas anodin d'avoir recours à nouveau à une loi de simplification, fût-elle cette fois-ci par voie d'habilitation à légiférer par ordonnances, et des mesures labellisées comme des dispositifs de simplification peuvent en réalité être sujettes à polémique et à débat politique. Votre rapporteur souhaite donc préciser que cet élargissement du périmètre de l'habilitation à légiférer par ordonnance n'a pas vocation à servir de support pour réformer un dispositif, mais uniquement à permettre de corriger des erreurs et de procéder à des modifications d'ordre technique.

*
* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 sans modification.

Articles additionnels après l'article 9

*
* *

La Commission est saisie de deux amendements du rapporteur pour avis, portant articles additionnels après l'article 9.

Elle examine d'abord l'amendement CD 4.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de soumettre les entreprises publiques aux obligations de *reporting* social et environnemental prévues par les lois Grenelle, dans un souci de cohérence et d'amélioration de la lisibilité du dispositif. Au demeurant, plus de soixante de ces entreprises sont déjà signataires d'une charte du développement durable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD 6.

M. le rapporteur pour avis. Rejoignant l'intention de M. Bertrand Pancher, je propose par cet amendement d'intégrer les sociétés par actions simplifiées au dispositif en vigueur pour les sociétés anonymes et les sociétés à responsabilité limitée. Des problèmes de constitutionnalité ayant été soulevés, j'ai choisi le biais de cet article additionnel.

La Commission adopte l'amendement.

Article 13

Expérimentation d'un certificat de projet

Les contributions aux « États généraux de la modernisation du droit de l'environnement » ont mis en lumière la complexité résultant de la multiplicité des autorisations qu'un projet d'activité économique devait obtenir et la difficulté, pour les porteurs de projets, de connaître toutes les législations susceptibles de s'appliquer à leur entreprise. Des préoccupations récurrentes se sont également exprimées, liées à l'insécurité juridique qui résultent de fréquents changements de la règle de droit ou au temps nécessaire pour faire aboutir un projet, jugé trop long.

L'habilitation à légiférer par ordonnance sollicitée dans le cadre de l'article 13 vise à lancer une expérimentation, limitée dans le temps (trois ans) et dans l'espace (certaines régions), visant à stabiliser le cadre juridique dans lequel les projets seront appelés à s'insérer. Elle porte sur la délivrance aux porteurs de tels projets d'un document dénommé « *certificat de projet* », énumérant de manière exhaustive les différentes législations applicables à une demande et qui aurait pour effet de les « *crystalliser* » à l'instar d'un certificat d'urbanisme.

Ce certificat constituerait un engagement ferme de l'État vis-à-vis du projet, revêtirait un caractère opposable à l'administration et aux tiers et contiendrait :

– la liste des autorisations nécessaires pour réaliser le projet, notamment celles relevant du code de l'environnement, du code de l'urbanisme, du code forestier et du code rural et de la pêche maritime ;

– un engagement sur le délai pour délivrer les autorisations requises relevant de sa compétence ;

– la date à partir de laquelle et la durée pendant laquelle les dispositions législatives et réglementaires déterminant les conditions de délivrance des autorisations sollicitées ne changent pas ;

– les servitudes, données et contraintes particulières éventuelles ;

– les avis et consultations nécessaires ;

– un cadrage des éléments qui devront figurer dans le dossier de demande d'autorisation (éléments constitutifs de l'étude d'impact environnemental et de l'enquête publique) ;

– un avis de l'État sur la faisabilité du projet au vu des éléments fournis.

Dans certaines des régions retenues pour l'expérimentation, le certificat de projet pourrait en outre valoir : **certificat d'urbanisme** pour une opération déterminée, **avis de cadrage préalable** de l'étude d'impact environnemental lorsque celle-ci est requise et **information du demandeur** sur les difficultés d'ores et déjà identifiées par les services de l'État au stade de l'instruction.

Il est envisagé de délivrer le certificat de projet dans un délai encadré suivant la remise d'un pré-dossier complet. Le document produirait ses effets juridiques pendant une durée de dix-huit mois et, compte tenu de ces effets (opposabilité à l'administration et aux tiers), aurait donc vocation à être publié.

Inversement, l'expérimentation d'un tel certificat aurait pour effet de faire échec, dans les situations concernées, à l'application de lois ou de réglementations postérieures à la délivrance dudit certificat.

Votre rapporteur salue la volonté du gouvernement de procéder par expérimentation, et ce afin de mettre en œuvre les conclusions des *États généraux de l'environnement* tout en tirant les leçons du « certificat d'urbanisme ». En effet, si le certificat d'urbanisme répondait à un objectif d'intérêt général et si le bilan de cette réforme est dans l'ensemble positif, les difficultés rencontrées au moment de sa mise en œuvre (notamment l'augmentation des contentieux, les difficultés d'adaptation de certains agents et experts, et les surcoûts dus aux nécessaires adaptations informatiques dans les collectivités territoriales, etc.) justifient pleinement que l'on ait cette fois recours à l'expérimentation.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.

Article 14

Expérimentation d'un permis unique pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

L'expérimentation prévue par l'article 14 du projet de loi répond à des motivations similaires à celles qui justifient l'article 13. Le Gouvernement y sollicite, pour huit mois, l'habilitation de prendre par ordonnance des mesures permettant d'instituer, pour les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, une procédure intégrée conduisant à une décision unique du préfet de département.

L'habilitation demandée à l'Assemblée nationale se compose de deux dispositifs distincts. Le premier, aux alinéas 2 à 4, concerne les installations de production d'énergie renouvelable, éoliennes et méthaniseurs. Les autres installations classées sont couvertes par le second dispositif, aux alinéas 5 et 6.

Le 1^o établit une procédure applicable aux parcs éoliens et aux installations de méthanisation. Pour les premiers, de multiples clarifications et simplifications du droit avaient déjà été décidées par la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes. Ce texte avait notamment procédé à la suppression de la règle dite des « cinq-mâts » et à l'abolition des « zones de développement de l'éolien » (ZDE) instituées en 2005.

Les professionnels des énergies renouvelables avaient accueilli ces évolutions avec satisfaction, tout en signifiant aux autorités publiques que de nombreux obstacles administratifs demeuraient, qui compliquaient et ralentissaient inutilement la constitution des dossiers administratifs. En effet, outre l'autorisation d'exploiter au titre de la législation des installations classées établie au livre V du code de l'environnement, les porteurs de projet doivent également obtenir un permis de construire (au titre du code de l'urbanisme), une éventuelle autorisation de défrichement (conformément au code forestier) ainsi qu'une possible dérogation aux dispositions de préservation des espèces protégées (comme l'exige le code de l'environnement). Or ces différentes décisions administratives, qui toutes relèvent de la compétence du préfet de département, mettent en œuvre des dispositifs très comparables pour garantir des objectifs très similaires de protection de la nature, des paysages, des personnes et de la collectivité. Ces similitudes conduisent d'ailleurs déjà les préfets, dans la pratique, à coordonner les services compétents pour parvenir à une décision globale cohérente. Il reste, cependant, que l'empilement de procédures non nécessaires se traduit par des retards pour les porteurs de projet, par la mobilisation superflue des services préfectoraux pour la puissance publique, par un risque accru d'imperfections pour la qualité de la norme juridique.

Il est donc proposé de procéder, par ordonnance, à l'expérimentation d'une procédure et d'une décision d'autorisation uniques construites autour de la procédure d'autorisation la plus englobante : celle des ICPE contenue dans le code de l'environnement. L'étude d'impact, l'étude de dangers et l'enquête publique seraient maintenues ; il serait possible d'y adjoindre, selon la pertinence de l'espèce, des éléments sélectionnés au sein des autres mécanismes fusionnés. L'étude d'impact cite en exemple la prévention des risques pour la navigation aérienne, prise en compte dans le cadre du permis de construire, et la consultation du Comité national de la protection de la nature nécessaire en cas d'atteintes aux espèces protégées. L'exposé des motifs fait également part de l'éventualité d'intégrer, dans cette autorisation préfectorale unique, l'autorisation actuellement requise par le code de l'énergie pour les installations les plus importantes.

Les 2° et 3° visent à permettre l'expérimentation d'un interlocuteur et d'une procédure uniques pour l'ensemble des autres projets nécessitant une autorisation ICPE. Complémentaire du certificat de projet prévu à l'article 13, cette simplification permettrait au représentant de l'État dans le département de délivrer une seule autorisation regroupant l'ensemble des décisions prises sur le fondement du code de l'environnement et du code forestier. Les modalités de délivrance des titres octroyés sur le fondement d'autres législations, notamment du code de l'urbanisme, feront l'objet d'une harmonisation avec la nouvelle procédure.

Par ailleurs, l'expérimentation se doublerait de la création d'un interlocuteur unique du porteur de projet parmi les services de l'État, des règles simplifiées et des délais réduits. Ces évolutions ne figurent néanmoins pas dans la demande d'habilitation, ayant été jugées de nature réglementaire.

Votre rapporteur pour avis soutient pleinement la volonté gouvernementale de réunir des procédures pour l'heure éclatées en différents codes pour simplifier la tâche des porteurs de projet et améliorer l'efficacité de l'action administrative. La réduction à dix mois du délai réglementaire de délivrance des titres administratifs, évoquée par l'exposé des motifs, concourt à l'objectif de rationalisation de la décision publique que partage le Parlement. Il conviendra toutefois que l'ordonnance se borne à éliminer les redondances, non qu'elle amoindrisse la nécessaire protection dont jouissent les personnes, la nature et l'environnement dans le cadre de la législation actuelle. L'engagement du Gouvernement d'engager une concertation approfondie avec les parties prenantes participant aux États généraux de la modernisation du droit de l'environnement, afin de parvenir à une rédaction consensuelle de l'ordonnance, est de nature à conforter l'Assemblée nationale pour accorder cette habilitation.

Plusieurs régions sont pressenties pour la conduite de l'expérimentation du 1°, notamment la Basse-Normandie, la Champagne-Ardenne, le Nord-Pas-de-Calais et la Picardie, qui comptent pour le quart des projets éoliens nationaux. Le 2° devrait se limiter à la région Champagne-Ardenne.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.

Article 16

(article L. 541-10-5 du code de l'environnement)

Obligations d'affichage d'une signalétique unique pour tout produit recyclable intégré à une filière dite « à responsabilité du producteur » mis sur le marché à compter du 1^{er} janvier 2015

L'article 16 du projet de loi vise à modifier le deuxième alinéa de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement qui dispose qu'« *au plus tard le 1^{er} janvier 2012, tout produit recyclable soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs fait l'objet d'une signalétique commune informant le consommateur que ce produit relève d'une consigne de tri.* » Cette disposition, qui a donc fait l'objet d'une codification, est issue de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II », et plus précisément de son article 199, qui figurait dans le titre V « Risques, santé, déchets », au sein du chapitre III « Dispositions relatives aux déchets ».

Concrètement, il s'agit d'apposer sur tous les produits que les usagers doivent trier au moment de les jeter, donc sur tous les produits recyclables, un logotype de tri unique et clairement identifiable, appelé « Triman ⁽¹⁾ », qui symbolise un personnage triant ses déchets dans le cadre d'une économie circulaire. L'intérêt d'un tel logotype est double : il permet aux consommateurs, au moment de l'achat, de choisir des produits recyclables et à domicile, et il facilite, après utilisation, leurs gestes de tri et, partant, la collecte et la gestion des déchets.

L'article 16 introduit deux modifications à cette disposition :

– il repousse de trois années l'obligation de faire figurer, sur tous les produits recyclables soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs, une signalétique informant le consommateur qu'ils relèvent d'une consigne de tri, du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} janvier 2015,

– il renvoie les conditions d'application du dispositif à un décret en Conseil d'État.

La première modification prend acte du retard pris dans la publication du décret d'application du deuxième alinéa de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement et de celui accumulé par les metteurs en marché – c'est-à-dire les producteurs – desdits produits recyclables dans l'apposition d'une signalétique spécifique, visant à informer le consommateur que ces produits font l'objet d'une consigne de tri, et donc à l'inciter à les placer, une fois leur usage achevé, dans les bacs idoines. Elle met donc fin, et votre rapporteur ne peut que s'en féliciter, à une situation dans laquelle une obligation incombant aux metteurs en marché n'était

(1) Le nouveau pictogramme Triman a été officiellement présenté le 23 octobre 2012, lors du colloque annuel de l'Ademe, « Filières et Recyclage ».



pas respectée et dans laquelle il était impossible de connaître la date à laquelle ils seraient en mesure de le faire. Elle introduit un délai suffisant – trois années – pour que chaque filière à responsabilité élargie du producteur (REP) adapte précisément cette signalétique (aspect, taille, couleur) à ses produits, en mesure le coût de déploiement et l'intègre dans ses paramètres de production et plus précisément d'emballage.

Se pose cependant la question de l'intérêt de l'apposition du logotype « Triman » sur les produits de certaines filières REP existant de longue date et obtenant des résultats très probants en termes de recyclage – souvent proches de 100 % : c'est le cas de la filière verre. Pour cette dernière, qui a organisé la collecte séparée et donc le recyclage matière dès après le premier choc pétrolier de 1974, ce nouvel élément viendrait en effet renchérir sensiblement les coûts de production pour une efficacité marginale.

Ces opérations devraient pouvoir, dans la période qui nous sépare de l'échéance du 1^{er} janvier 2015, être – dans la mesure où elles ont nécessairement déjà débuté – menées à bien sous l'égide des éco-organismes, qui sont les organismes collectifs créés au sein de chaque filière afin de prendre en charge, pour le compte des metteurs en marché, la fin de vie de leurs produits, moyennant une éco-contribution assise sur la quantité de produits mises annuellement sur le marché. En bonne logique, cette obligation devrait, même si c'est de façon marginale, renchérir les coûts de production des metteurs en marché puisqu'elle implique une modification de l'emballage de leurs produits et l'insertion d'un nouvel élément graphique dans un univers visuel souvent déjà assez chargé.

La seconde modification concerne le renvoi à un décret en Conseil d'État de l'application de l'ensemble de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement, et pas seulement du deuxième alinéa objet de la modification introduite par l'article 16. Du point de vue légistique, il eût été plus clair de préciser que ce renvoi ne concernait que le deuxième alinéa de l'article du Code de l'environnement en question, et non l'ensemble de l'article, d'autant plus que la disposition figurant au premier alinéa fait déjà l'objet d'un renvoi à un décret de même niveau. Aussi votre Rapporteur a-t-il été amené à proposer un amendement de précision rédactionnelle sur ce point.

Sur le fond, ce renvoi est loin d'être anodin car il laisse au Conseil d'État la responsabilité de la définition de conditions d'application très structurantes pour le secteur des déchets, à savoir :

– celles du dispositif harmonisé de consigne de tri sur les emballages ménagers, après avis de la commission d'harmonisation et de médiation des filières de collecte sélective et de traitement des déchets du Conseil national des déchets,

– celles de la signalétique commune à tous les produits recyclables intégrés à des filières REP visant à informer le consommateur qu'ils relèvent de consignes de tri (cf. supra),

– celles enfin de la mise en place des points de reprise des déchets d'emballages issus des produits achetés dans tous les établissements de vente au détail de plus de 2 500 mètres carrés proposant en libre-service des produits alimentaires et de grande consommation.

Il appartiendra donc à l'Assemblée nationale, et plus particulièrement à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, d'être particulièrement vigilante quant au contenu de ce décret, ainsi qu'à son calendrier de mise en œuvre, de façon à ce que le dispositif soit pleinement opérationnel au 1^{er} janvier 2015.

S'agissant de la définition des produits recyclables dont il est question au deuxième alinéa de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement, le décret n° 2012-291 du 29 février 1992 relatif à l'harmonisation des consignes de tri des déchets d'emballages ménagers apporte une réponse car il définit les types de déchets d'emballages ménagers faisant l'objet d'une collecte séparée, et donc susceptible d'entrer dans une chaîne de traitement et de recyclage, comme « *tous les déchets d'emballages ménagers constitués majoritairement soit de verre, soit d'acier, soit d'aluminium, soit de papier ou de carton, soit de plastique, ainsi que leurs bouchons et leurs couvercles, vidés de leur contenu, à l'exclusion des déchets d'emballages ménagers en plastique autres que les bouteilles et les flaconnages et des déchets d'emballages ménagers relevant de la section 14 du chapitre III du titre IV du livre V de la partie réglementaire* » du code de l'environnement.

En présentant le projet de loi, le Gouvernement a précisé que la modification de calendrier pour la mise en œuvre de la signalétique, apposée sur tous les produits recyclables, informant le consommateur qu'ils relèvent d'une consigne de tri allait « *contribuer activement à la simplification du geste de tri des produits recyclables* » et permettre « *d'accroître les quantités de produits recyclés, pour un plus grand bénéfice environnemental, et de réduire les produits mis à tort dans les bacs de recyclage qui doivent être extraits et redirigés vers d'autres filières, pour un plus grand bénéfice économique des collectivités* ». Votre rapporteur observe qu'une telle signalétique sur les produits recyclables, sous réserve que son lancement soit accompagné d'une campagne de communication d'ampleur nationale visant à la présenter et à la distinguer des différentes signalétiques figurant déjà sur certains emballages ménagers (point vert, etc.), peut effectivement améliorer l'efficacité des dispositifs de tri et la massification des flux collectés en permettant une identification claire et sans ambiguïté des produits recyclables par le consommateur. Cette condition devrait être satisfaite dans la mesure où l'étude d'impact ⁽¹⁾ du projet de loi précise que la

(1) Page 75.

disposition « sera accompagnée d'une campagne de communication nationale prévue en 2014-2015, ainsi que d'une plate-forme informant sur les modalités de collecte séparée de chaque collectivité territoriale ».

Bien entendu, cette amélioration reste étroitement dépendante de l'amélioration, par les collectivités locales, des dispositifs de tri des déchets correspondants et notamment de l'harmonisation de la couleur des bacs de collecte de déchets. Nos collègues Jean-Jacques Cottel et Guillaume Chevrollier ont d'ailleurs, dans un rapport d'information récent ⁽¹⁾ rappelé que cette uniformisation au niveau national devait devenir une priorité des collectivités locales et de leurs groupements. Des progrès de cette harmonisation dépend d'abord, en effet, l'amélioration des performances de recyclage de notre pays, qui restent fort modestes par rapport à nos voisins, avec un taux de recyclage des déchets de l'ordre de 33 %.

Enfin, le Gouvernement justifie le nouveau report dans la mise en place de la signalétique propre aux produits recyclables par la volonté de mettre en œuvre cette mesure en même temps que l'harmonisation des consignes de tri, conformément aux dispositions du décret n° 2012-291 du 29 février 1992 précité. L'étude d'impact précise en effet que l'échéance du 1^{er} janvier 2015 « est par ailleurs cohérente avec celle du décret relatif à l'harmonisation des consignes de trié ». Cette concomitance paraît de bon sens.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CD 3 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Amendement rédactionnel. Le premier alinéa de l'article L. 541-10-5 du code de la consommation fait déjà l'objet d'un renvoi à un décret en Conseil d'État.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 ainsi modifié.

Article 18

Délais d'habilitation des ordonnances

L'article 18 fixe les délais d'habilitation dans lesquels les ordonnances prévues par le projet de loi seront adoptées : pour les articles dont la Commission s'est saisie, la durée s'étale de six mois (pour l'article 8) à huit mois (pour les articles 9, 13 et 14), en raison des concertations nécessaires avant l'adoption des différentes ordonnances.

(1) Rapport d'information n° 1347, « Filières REP : le moteur de l'économie circulaire de demain ? », http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/gestion_dechets_filières_REP.asp

Cet article n'appelle aucun commentaire de la part de votre Rapporteur pour avis, qui se réjouit toutefois de constater que le Gouvernement ne sollicite l'habilitation du législateur que pour des délais limités, quand d'autres mandatures voyaient des autorisations conférées pour plusieurs années.

*
* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 sans modification.

Article 19

Délai de dépôt des projets de loi de ratification

L'article 19 fixe un délai unique de cinq mois – à compter de la date de leur publication – pour le dépôt devant le Parlement du projet de loi de ratification de chaque ordonnance prévue.

Cet article n'appelle aucun commentaire de la part de votre Rapporteur pour avis.

*
* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sans modification.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, ainsi modifiées, le groupe UMP ne participant pas au vote.