

CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance *ad hoc* du 5 mai 2023

Délibération n° 23-05-05-03117

Projet de loi relatif à l'industrie verte

(urgence)

Vu la Constitution, notamment son article 72 ;

Vu la directive n° 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE ;

Vu la directive n° 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, notamment ses articles 27 et 28 ;

Vu le projet de loi relatif à l'industrie verte ;

Vu la saisine opérée par le Secrétariat général du Gouvernement le 24 avril 2023 ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du Conseil national d'évaluation (CNEN) des normes le 24 avril 2023 ;

Vu la demande d'inscription en urgence du 26 avril 2023 présentée par le Secrétariat général du Gouvernement ;

Vu la saisine rectificative opérée par le Secrétariat général du Gouvernement le 3 mai 2023 ;

Sur le rapport de :

- Mme Laure BEDIER, directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ;
- M. Simon-Pierre EURY, chef de la mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles au sein de la direction générale des entreprises du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ;

Considérant ce qui suit :

Sur l'objet du projet de loi

1. Le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et

numérique indique que le projet de loi relatif à l'industrie verte s'inscrit dans une nouvelle étape de réindustrialisation du pays. L'objectif du texte est double : accélérer les efforts en faveur de la création d'emplois industriels au moyens d'outils adaptés et favoriser la transition écologique ainsi que la réduction de l'empreinte carbone. La transition écologique nécessite de développer de nouvelles filières industrielles liées à la mobilité électrique, à l'hydrogène ou encore à la production d'équipement pour la mise en œuvre des énergies renouvelables.

2. Le ministère rapporteur fait valoir que le projet de loi a fait l'objet de concertations avec des parlementaires et des représentants du monde économique entre les mois de janvier et mars 2023. Un rapport, présenté publiquement, a été remis à la suite de ces échanges. Une consultation en ligne a également été organisée pour permettre au public de s'exprimer sur certaines propositions du projet de loi. Enfin, le Conseil national de la transition écologique a rendu son avis le 4 mai 2023.
3. Le projet de loi soumis à l'examen du CNEN est composé de deux titres. Le titre I concerne les implantations industrielles, le titre II porte sur les dispositions relatives à la commande publique. Le titre I du projet de loi, qui a pour but l'accélération des implantations industrielles, vise à répondre à trois difficultés identifiées comme des obstacles dans la mise en œuvre de la réindustrialisation de la France.
4. Le ministère rapporteur indique que la première difficulté traitée par le texte concerne les procédures de délivrance en matière d'autorisation environnementale accordées aux nouvelles usines. Actuellement, les délais de délivrance des autorisations sont particulièrement longs, le projet de loi vise à les réduire en modifiant les modalités de consultation du public notamment. Le texte prévoit d'enclencher l'ensemble des consultations dès le dépôt du dossier voire en amont pour certains projets afin de permettre au public d'être sondé plus tôt et d'accélérer la délivrance des autorisations nécessaires.
5. Le deuxième obstacle traité dans ce projet de texte porte sur la disponibilité du foncier industriel. Le texte instaure une planification industrielle, dans le cadre des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) élaborés par les régions. Le texte complète les enjeux et thématiques figurant dans le SRADDET par un objectif en matière de développement des activités industrielles, similaire à celui de localisation des constructions logistiques déjà prévu dans le schéma. Le ministère précise qu'à travers cette planification, il est envisagé que ces documents puissent, à l'avenir, intégrer les éléments de disponibilités du foncier.
6. Les dispositions prévues aux articles 4 et 5 du projet de texte facilitent, quant à elles, la procédure de cessation d'activité des anciens sites industriels dans un objectif de recyclage du foncier industriel. Le but est de favoriser la réhabilitation des friches industrielles afin d'y permettre l'installation de nouvelles usines et limiter ainsi le recours à l'artificialisation de nouveaux terrains. Par le biais de ces dispositions, les collectivités territoriales pourront se prémunir de l'apparition de nouvelles friches sur son territoire.
7. L'article 6 du projet de loi vise, en outre, à soutenir la mise en œuvre des sites naturels de compensation dont le cadre est actuellement trop contraignant selon le ministère porteur. Le texte envisage d'élargir le champ de ces dispositifs pour obtenir des sites qui traitent de compensation environnementale mais également de renaturation et de restauration ce qui engendrera des effets vertueux au niveau local.
8. Le ministère fait valoir, par ailleurs, que l'article 7 du projet de loi vise à permettre, pour les grands projets industriels, la modification des documents d'urbanisme dans des délais compatibles avec le calendrier resserré de la transition industrielle. L'objectif est de s'assurer, collectivement que les projets de nouvelles usines puissent s'implanter rapidement. L'article 7 a également pour vocation de faciliter l'application de la procédure du tiers demandeur permettant aux collectivités locales et à leurs partenaires de faciliter le recyclage du foncier industriel.

9. S'agissant de la difficulté liée au traitement des déchets, le projet de loi prévoit des dispositions pour encourager le développement de l'économie circulaire. Pour ce faire, l'article 3 permettra de développer l'usage de matières premières recyclées dans le processus industriel en facilitant la sortie de statut de déchet.
10. Le ministère rapporteur indique que le titre II du projet de loi relatif à l'industrie verte vise à encourager une commande publique responsable. Pour ce faire, il crée deux nouveaux motifs d'exclusion des marchés publics applicables, de manière facultative par l'acheteur ou l'autorité concédante, lorsque les obligations environnementales ne sont pas respectées par les opérateurs économiques.
11. Le premier motif d'exclusion concerne les entreprises qui ne satisfont pas à leur obligation d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre (BEGES). Le deuxième motif d'exclusion peut s'appliquer aux acteurs qui ne respectent pas leurs engagements de publication d'informations en matière de durabilité issues de la directive n° 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (directive « CSRD »).
12. Le ministère indique que les collectivités territoriales auront le choix d'appliquer ou non les motifs d'exclusion susmentionnés. S'agissant des vérifications, elles pourront se satisfaire d'une déclaration sur l'honneur de l'entreprise indiquant qu'elle a respecté ses obligations environnementales. Il est à noter que l'opérateur économique aura la possibilité, en cas d'exclusion, de démontrer sa fiabilité en application d'un mécanisme d'auto-apurement.
13. Les autres mesures visent à clarifier et étendre le champ d'application des schémas de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER) à l'ensemble des acheteurs, y compris l'Etat. Le texte prévoit désormais que l'ensemble des acteurs qui acquièrent un volume annuel d'achat supérieur à 50 millions d'euros est soumis à l'obligation d'établissement de ce schéma. Le texte simplifie également la mise en œuvre de tels schémas en introduisant la possibilité pour plusieurs acheteurs de mettre en commun un SPASER.
14. Enfin, dans le prolongement de la directive 2014/24 relative aux marchés publics, le projet de texte rappelle, à l'acheteur, que l'offre économiquement la plus avantageuse peut tenir compte du meilleur rapport qualité-prix, qui est évalué sur la base de critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux.

- **Sur les conditions d'examen du projet de loi par le CNEN**

15. En premier lieu, le collège des élus rappelle que, conformément aux dispositions de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le CNEN est consulté sur tout projet de texte, législatif ou réglementaire, créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales. En l'espèce, la saisine du CNEN opérée par le Gouvernement se limite donc aux articles des titres I et II du projet de loi.
16. En second lieu, la présente délibération est rendue sur le projet de loi dans sa version transmise par le Secrétariat général du Gouvernement le 24 avril 2023, complété par une saisine rectificative le 3 mai 2023 portant sur l'ajout d'un article 2 bis au projet de loi relatif à l'industrie verte qui vise à optimiser la participation du public en amont des procédures d'autorisation des projets. Cette saisine modifie l'article 7 en vue de confier à l'Etat la compétence pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, de sorte que le préfet soit l'autorité décisionnaire unique s'agissant des procédures administratives sur les projets de déploiements industrielles d'intérêt national majeur ou relevant du champ de l'industrie verte.

- **Sur l'article 7 du projet de loi**

17. Les représentants des élus locaux considèrent que les dispositions de l'article 7 du projet de loi mettent en place des dispositifs portant atteinte aux compétences du maire en matière d'urbanisme. Si le collège des élus reconnaît l'objectif louable d'accélérer la transition écologique, il estime que l'implantation d'industrie d'intérêt national ne peut justifier qu'il soit dérogé aux règles de droit commun de procédure et de répartition des compétences entre Etat et collectivités locales pour la délivrance des autorisations d'urbanisme. Il souhaite, à ce titre, rappeler l'attachement du CNEN au principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution et aux principes directeurs de la décentralisation, notamment le principe de subsidiarité. Au regard de ces principes, les membres élus du CNEN regrettent unanimement l'instauration d'une procédure dérogatoire au droit commun. Ils font valoir que la lenteur des procédures n'est pas due à l'inaction des maires mais à la surabondance de la réglementation. Il faudrait, dès lors, réfléchir à la lourdeur des procédures administratives telle que le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le SRADDET.
18. Par ailleurs, les représentants des élus font valoir que l'acceptation locale au déploiement d'implantations d'industries vertes est essentielle à leur succès et estiment qu'aucune dérogation au projet du territoire ne doit être autorisée sans l'accord des collectivités concernées. Ils estiment contre-productif de limiter la concertation avec les élus et avec les habitants pour accélérer les projets, notamment dans un contexte social tendant à la multiplication d'installation de zones à défendre (ZAD).
19. Au-delà du présent projet de loi, le collège des élus fait remarquer le lien existant entre implantation des entreprises et fiscalité économique. Il regrette la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) actée pour 2024, les entreprises générant, notamment, des coûts de voirie et de la pollution.
20. Le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, s'il comprend les inquiétudes formulées par les représentants des collectivités territoriales, tient à souligner qu'il est convaincu du rôle essentiel des élus locaux tant pour la construction d'un projet que pour son acceptabilité. Il précise que l'objectif n'est pas de dessaisir les élus locaux de leurs prérogatives.
21. De plus, il fait valoir que la notion de « projet industriel d'intérêt national majeur » concernera un nombre restreint de projets. Il s'agira de très grandes usines. En pratique, des discussions de terrain seront menées avec les élus.

- **Sur les autres dispositions du projet de loi**

22. Le collège des membres élus souhaite assurer au Gouvernement son entier soutien aux objectifs poursuivis en matière de réindustrialisation du pays. S'il souligne ne pas avoir de remarques particulières à émettre sur l'ensemble des autres dispositions du présent projet de loi, il souhaite l'interpeller sur les difficultés rencontrées par les collectivités s'agissant de la réhabilitation des friches industrielles. Il fait notamment part de la complexité rencontrée lors de la phase de préparation des projets.
23. Les représentants des élus font ensuite valoir que la lenteur des procédures n'est pas due aux services des collectivités territoriales. Ils précisent que la réhabilitation d'une friche industrielle regroupe une multitude d'acteurs ayant chacun un rôle qu'il s'agisse du tribunal de commerce, de sociétés civiles immobilières ou de services de l'Etat. Ils ajoutent que les procédures d'expropriation sont longues et que de nombreuses démarches administratives doivent être accomplies dans le domaine du droit du travail ou du droit de l'environnement notamment. De plus, ils signalent des dysfonctionnements administratifs lorsque différents services de l'Etat rendent des avis incompatibles entre eux pour même un projet.

- **Sur la méthodologie relative à la rédaction des avis du CNEN**

24. Le collège des élus rappelle que le CNEN a vocation, conformément à la volonté du législateur, à informer le Gouvernement quant aux éventuelles difficultés d'application des projets de texte présentés au regard de leurs impacts techniques et financiers tels qu'évalués par les ministères porteurs dans les fiches et études d'impacts transmises. Soucieux de garantir toujours davantage la clarté de ses avis à l'égard du Gouvernement, du Parlement, mais également du Conseil d'État, le CNEN a progressivement étoffé le contenu de ses délibérations depuis 2014. Les membres élus du CNEN se sont accordés pour utiliser, dès lors qu'ils l'estimeront opportun les marges de manœuvre ouvertes par le législateur permettant au Conseil d'émettre un avis défavorable seulement sur une partie d'un projet de texte qui lui est soumis. En effet, l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise explicitement que le CNEN peut émettre un « *avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte* ». La méthode présentée aura ainsi l'avantage de permettre au CNEN de souligner les apports d'une réforme envisagée par le Gouvernement et de nuancer davantage ses avis tant dans leur contenu que dans leur dispositif final.

25. En l'espèce, au regard des éléments susvisés, les membres représentant les élus se prononcent dans le sens du rendu d'un avis défavorable du Conseil exclusivement sur l'article 7, sans qu'un avis défavorable n'ait à être prononcé sur l'ensemble du projet de loi présenté.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le Conseil national d'évaluation des normes émet, à l'unanimité des membres présents, un **avis favorable** sur les articles 1 à 6, 8 et 9 du projet de norme susvisé qui lui est soumis.

Article 2 : Après en avoir délibéré, le Conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis défavorable** sur l'article 7 du projet de norme susvisé qui lui est soumis.

Article 3 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du Conseil national d'évaluation des normes.

Le vice-président,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Antoine HOME', written over a horizontal line.

Antoine HOME