

**Projet de loi
relatif à l'énergie et au climat**

NOR : TREX1911204L/Bleue-1

EXPOSÉ DES MOTIFS

La France s'est dotée dès 2000 d'objectifs et de plans stratégiques pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) et amorcer sa transition énergétique avec le Plan national de lutte contre le changement climatique puis à travers les Plans Climat successifs. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a fixé l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 et de les diviser par 4 en 2050 par rapport à 1990 (Facteur 4). La France s'est également fixé d'autres objectifs ambitieux en termes de baisse de la consommation d'énergie, de développement des énergies renouvelables, afin d'atteindre 32 % en 2030, et de diversification de son mix électrique, avec l'objectif de baisser la part du nucléaire à 50 %. Tous ces objectifs concourent à la baisse de nos émissions de gaz à effet de serre.

Au niveau international, la France s'est engagée, avec les autres pays européens, à réduire les émissions de l'Europe de 40 % en 2030 par rapport à 1990 dans le cadre de l'Accord de Paris.

En 2015, la France a également publié la première Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) qui a fixé trois premiers budgets-carbone jusqu'en 2028, constituant des plafonds d'émissions à ne pas dépasser par période de cinq ans. En 2016, elle a adopté la première Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE), qui fixe à 2023 des objectifs ambitieux d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables.

Dans un contexte d'urgence à agir et en réponse à l'appel de l'Accord de Paris, le Gouvernement a rehaussé son ambition, en fixant, au sein du Plan climat de juillet 2017, l'objectif d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 à l'échelle du territoire national. Dans les termes de l'accord de Paris, la neutralité carbone est entendue comme l'atteinte de l'équilibre entre les émissions de gaz à effet de serre et les absorptions anthropiques (c'est-à-dire les absorptions par les écosystèmes gérés par l'homme tels que les forêts, les prairies, les sols agricoles et les zones humides, et par certains procédés industriels, tels que la capture et le stockage du carbone). Les travaux de la SNBC ont montré que cet objectif de neutralité carbone est plus ambitieux que l'objectif précédent de division des émissions de gaz à effet de serre par quatre entre 1990 et 2050 et correspond à une division des émissions par un facteur supérieur à six. En même temps que l'ambition de long terme a été renforcée, le bilan de la mise en œuvre de la SNBC sur la première période 2015-2018 a conduit à constater que le premier budget carbone sera dépassé.

La SNBC est en cours de révision pour intégrer cette ambition renforcée et doit être publiée au premier semestre 2019. Elle dessine le chemin de la transition écologique et solidaire dans tous les secteurs – transports, bâtiments, agriculture, forêts, énergie, industrie, déchets – et des politiques transversales – réorientation des flux financiers publics et privés, développement de formes urbaines résilientes et économes en carbone, engagement des citoyens dans une culture bas-carbone, politique de recherche et d'innovation, accompagnement des transitions professionnelles dans le domaine de l'énergie.

La PPE, qui définit la trajectoire que le Gouvernement se fixe pour les dix prochaines années, est également en cours de révision. Les travaux, menés en grande concertation avec l'ensemble des acteurs, ont montré l'impossibilité de respecter en même temps tous les objectifs climatiques et énergétiques fixés par la loi de transition énergétique. Réduire à 50 % la part de nucléaire dès 2025 aurait nécessité de construire de nouvelles centrales au gaz, en contradiction avec nos objectifs climatiques. Il est donc proposé de porter ce délai à 2035, permettant d'engager une transition réaliste et pilotée. A l'inverse, les travaux ont montré qu'il était possible d'accélérer la baisse des consommations d'énergies fossiles à – 40% en 2030 au lieu de – 30 %. Le Gouvernement s'est en particulier engagé à l'arrêt de la production d'électricité à partir de charbon d'ici 2022.

Les travaux menés dans le cadre de ces deux exercices ont permis de décrire une trajectoire ambitieuse et crédible, permettant de diversifier notre mix énergétique, tout en réaffirmant la priorité consacrée à la lutte contre le changement climatique et à la baisse des émissions de gaz à effets de serre. L'atteinte de la neutralité carbone nécessite une transformation en profondeur de la société, de l'économie et des comportements.

Cette transformation doit s'accompagner d'une gouvernance renforcée, qui puisse réunir et croiser les expertises en matière de climat. Une transformation d'une telle ampleur doit être nourrie par un bilan régulier de la politique climatique de l'Etat et de sa mise en œuvre concrète et opérationnelle dans tous les secteurs. C'est pourquoi le Président de la République a annoncé la création d'un Haut Conseil pour le climat, rattaché au Premier ministre, indépendant et doté de moyens spécifiques. Fort de l'expertise de ses membres, il devra évaluer si la stratégie nationale bas-carbone de la France est suffisante, alerter si elle est insuffisamment mise en œuvre ou si les décisions prises par les autorités publiques ne sont pas cohérentes avec les objectifs que la France s'est fixée, et le cas échéant recommander des actions pour redresser la trajectoire. Il doit s'assurer que les politiques sectorielles et le financement sont cohérents avec les objectifs et que la SNBC est déclinée dans les territoires.

Cette transformation doit également s'appuyer sur des outils plus nombreux dans tous les domaines, notamment pour la simplification des différentes procédures administratives applicables aux projets d'énergies renouvelables, pour la limitation de nos moyens de production d'électricité les plus polluants, pour lutter contre les fraudes aux certificats d'économie d'énergie, etc.

L'**article 1^{er}** de ce projet de loi modifie les objectifs de la politique énergétique de la France. Il intègre les résultats des travaux réalisés dans le cadre de la préparation de la SNBC et de la PPE en proposant une révision des objectifs associée à des trajectoires crédibles.

L'**article 2** crée le Haut Conseil pour le climat qui remplace le comité d'experts de la transition énergétique, avec des prérogatives renforcées.

L'**article 3** met en place un dispositif pour limiter à partir du 1^{er} janvier 2022 les émissions de gaz à effet de serre du secteur de la production d'électricité, en permettant de plafonner la durée de fonctionnement des centrales les plus polluantes. Il permettra en particulier de conduire à la fermeture des centrales au charbon d'ici à 2022. Il prévoit également des mesures d'accompagnement spécifiques pour les salariés de ces installations et leurs sous-traitants qui seraient impactés par leur fermeture, en complément de l'engagement du Gouvernement dans l'élaboration de chacun des projets de territoire concernés.

L'**article 4** vise à simplifier les procédures applicables aux projets d'énergies renouvelables. Il clarifie la distinction, entre d'une part, l'« autorité environnementale », qui rend un avis sur la qualité de l'évaluation des incidences sur l'environnement et, d'autre part l'autorité en charge d'examiner au cas par cas, au vu des incidences sur l'environnement, la nécessité de soumettre un projet à évaluation environnementale.

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) constitue l'un des principaux instruments de la politique de maîtrise de la demande énergétique. Il impose aux fournisseurs d'énergie de développer les économies d'énergie. Un objectif pluriannuel est défini et réparti entre les fournisseurs d'énergie en fonction de leur volume de ventes. En fin de période, ils doivent justifier de l'atteinte de cet objectif en ayant obtenu suffisamment de certificats d'économies d'énergie.

Les certificats d'économies d'énergie peuvent être échangés de gré à gré et ont une valeur vénale. Ils sont donc susceptibles de donner lieu à des manœuvres frauduleuses. Compte tenu des enjeux financiers croissants, un renforcement des moyens de lutte contre la fraude est nécessaire.

L'**article 5** met en place de nouveaux outils pour lutter contre la fraude aux certificats d'économie d'énergie, en accélérant les procédures, en facilitant le cadre juridique de l'échange d'informations entre les différents services de l'Etat.

L'**article 6** autorise le Gouvernement à transposer par ordonnance un ensemble de textes européens qui viennent d'être adoptés ou sont sur le point de l'être, le paquet « Une énergie propre pour tous les Européens », dont les objectifs sont cohérents avec le reste des dispositions du projet de loi.

L'**article 7** corrige une scorie à l'article L. 132-2 du code de l'énergie résultant de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes modifiant les règles de renouvellement du collège de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Il autorise également le Gouvernement à modifier par ordonnance le code de l'énergie afin de clarifier les différentes étapes de la procédure du comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) en matière de règlement de différends et de sanctions. Cette modification de la procédure du CoRDIS permettra de renforcer les exigences du droit à un recours effectif dans le respect des droits de la défense et du principe du contradictoire et d'habiliter la CRE à déposer des observations devant la Cour de cassation ou à former un recours contre un arrêt de la cour d'appel de Paris si ce dernier n'est pas contesté par l'une des parties.

Enfin, il habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour ouvrir la possibilité d'un traitement non juridictionnel des près de 15 000 requêtes en remboursement de tout ou partie de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), actuellement pendantes devant le tribunal administratif de Paris, auxquelles s'ajoutent 45 000 réclamations préalables engagées devant la CRE. Afin de garantir un traitement rapide de ces demandes de remboursement, il convient d'autoriser la CRE à transiger.

L'**article 8** vise à assurer un calcul des compléments de prix du mécanisme de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) tenant compte de l'effet de plafonnement prévu à l'article L. 336-1 du code de l'énergie afin d'éviter toute distorsion du signal pouvant conduire à des effets d'aubaine défavorables pour la collectivité.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la transition
écologique et solidaire

**Projet de loi
relatif à l'énergie et au climat**

NOR : TREX1911204L/Bleue-1

**CHAPITRE I^{er}
OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE****Article 1^{er}**

Le I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie est ainsi modifié :

1° Au 1°, les mots : « de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 » sont remplacés par les mots : « d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en divisant les émissions de gaz à effet de serre par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050 » ;

2° Au 3°, les mots : « réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 30 % en 2030 » sont remplacés par les mots : « réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 40 % en 2030 » ;

3° Au 5°, les mots : « réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 » sont remplacés par les mots : « réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2035 ».

**CHAPITRE II
DISPOSITIONS EN FAVEUR DU CLIMAT****Article 2**

I. – Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Il est inséré, après le chapitre II du titre III du livre I^{er}, un chapitre II *bis* ainsi rédigé :

« *CHAPITRE II bis*
« *HAUT CONSEIL POUR LE CLIMAT*

« *Art. L. 132-4.* – Le Haut Conseil pour le climat, organisme indépendant, est placé auprès du Premier ministre.

« Les membres du Haut Conseil pour le climat adressent à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration d'intérêts dans les conditions prévues au III de l'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

« Les modalités d'organisation et de fonctionnement du Haut Conseil sont précisées par décret. » ;

2° L'article L. 222-1 D est ainsi modifié :

a) Au I, les mots : « Au plus tard 6 mois » sont remplacés par les mots : « Au plus tard un an » et les mots : « le comité d'experts mentionné à l'article L. 145-1 du code de l'énergie » sont remplacés par les mots : « le Haut Conseil pour le climat » ;

b) Au III, les mots : « comité d'experts mentionné à l'article L. 145-1 du code de l'énergie » sont remplacés par les mots : « Haut Conseil pour le climat ».

II. – Le code de l'énergie est ainsi modifié :

1° Le II de l'article L. 141-4 est abrogé et au III du même article, les mots : « et au comité d'experts mentionné à l'article L. 145-1 du présent code » sont supprimés ;

2° L'article L. 145-1 est abrogé.

Article 3

I. – L'article L. 311-5-3 du code de l'énergie est ainsi modifié :

1° Il est inséré en tête de l'article le signe : « I. – » ;

2° L'article est complété par un II ainsi rédigé :

« II. – Afin de concourir aux objectifs prévus aux 1° et 3° du I de l'article L. 100-4 et de contribuer au respect du plafond national des émissions des gaz à effets de serre pour la période 2019-2023 et pour les périodes suivantes, défini à l'article L. 222-1 A du code de l'environnement, l'autorité administrative fixe un plafond d'émissions applicable, à compter du 1^{er} janvier 2022, aux installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles situées en métropole continentale et émettant plus de 0,550 tonnes d'équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure.

« Les émissions à prendre en considération pour l'application du précédent alinéa aux installations de cogénération sont celles qui résultent de la somme de la production d'électricité et de la production de chaleur. »

II. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant la mise en place d'un accompagnement spécifique :

– pour les salariés des entreprises exploitant les installations de production d'électricité mentionnées au II de l'article L. 311-5-3 du code de l'énergie, affectés à ces installations et dont l'emploi serait supprimé du fait de la fermeture de ces installations résultant des dispositions de ce II ;

– pour les salariés des entreprises sous-traitantes des précédentes dont l'emploi serait supprimé du fait de la fin d'activité des installations de production d'électricité mentionnées à l'alinéa précédent.

Ces mesures viseront notamment à favoriser le reclassement de ces salariés sur un emploi durable.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance prévue au présent II.

CHAPITRE III

MESURES DE SIMPLIFICATION RELATIVES À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Article 4

Le chapitre II du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° L'article L. 122-1 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa du II, les mots : « effectué par l'autorité environnementale » sont supprimés ;

b) Au dernier alinéa du même II, les mots : « autorité environnementale » sont remplacés par les mots : « autorité chargée de l'examen au cas par cas » et les mots : « après examen au cas par cas » sont supprimés ;

c) Le premier alinéa du IV est remplacé par les dispositions suivantes :

« IV. – Lorsqu'un projet relève d'un examen au cas par cas, l'autorité chargée de cet examen est saisie par le maître d'ouvrage d'un dossier présentant le projet afin de déterminer si celui-ci doit être soumis à évaluation environnementale.

« L'autorité chargée de l'examen au cas par cas est désignée par décret en Conseil d'Etat. Ne peut être désignée une autorité dont les services ou les établissements publics relevant de sa tutelle sont chargés de l'élaboration du projet ou assurent sa maîtrise d'ouvrage. » ;

2° Au II de l'article L. 122-3-4, les mots : « l'autorité environnementale, lors de l'examen au cas par cas, » sont remplacés par les mots : « l'autorité chargée de l'examen au cas par cas ».

CHAPITRE IV LUTTE CONTRE LA FRAUDE AUX CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Article 5

I. – L'article L. 222-2 du code de l'énergie est ainsi modifié :

1° Au début du premier alinéa, les mots : « Le ministre » sont remplacés par les mots : « En cas de manquement à des obligations déclaratives, le ministre » ;

2° Au deuxième alinéa, après les mots : « mise en demeure » sont insérés les mots : « ou lorsque des certificats d'économies d'énergie lui ont été indûment délivrés, ».

II. – Le chapitre II du titre II du livre II du code de l'énergie est complété par un article L. 222-10 ainsi rédigé :

« *Art. L. 222-10.* – Les agents mentionnés à l'article L. 222-9, d'une part, et les services de l'Etat chargés des impôts, des douanes et droits indirects et de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, d'autre part, peuvent se communiquer, spontanément ou sur demande, tous documents et renseignements détenus ou recueillis dans le cadre de l'ensemble de leurs missions respectives. »

III. – L'article L. 561-31 du code monétaire et financier est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 12° Aux agents mentionnés à l'article L. 222-9 du code de l'énergie. »

CHAPITRE V MISE EN ŒUVRE DU PAQUET « UNE ÉNERGIE PROPRE POUR TOUS LES EUROPÉENS

Article 6

I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition des directives suivantes, ainsi que les mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition :

1° Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte) ;

2° Directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ;

3° Directive (UE) 2018/844 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018, modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ;

4° Directive sur le marché intérieur de l'électricité révisée (en cours d'adoption).

Le délai accordé au Gouvernement est de six mois à compter de la publication de la présente loi pour l'ordonnance mentionnée au 3°, de huit mois à compter de cette publication pour l'ordonnance mentionnée au 2° et de douze mois à compter de cette publication pour les ordonnances mentionnées au 1° et au 4°.

II. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, toutes mesures relevant du domaine de la loi rendues nécessaires par l'entrée en vigueur des règlements suivants :

1° Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil ;

2° Règlement européen sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité (en cours d'adoption) ;

3° Règlement européen sur le marché européen de l'électricité révisé (en cours d'adoption).

Le délai accordé au Gouvernement est de trois mois à compter de la publication de la présente loi pour l'ordonnance mentionnée au 1° et de douze mois à compter de cette publication pour les ordonnances mentionnées au 2° et au 3°.

III. – Pour chacune des ordonnances mentionnées au I et au II du présent article, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

CHAPITRE VI
RÉGULATION DE L'ÉNERGIE

Article 7

I. – La seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 132-2 du code de l'énergie est supprimée.

II. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi :

1° Afin, en ce qui concerne les procédures de règlement des différends et des sanctions du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie prévues au chapitre III, aux sections 3 et 4 du chapitre IV et à la section 3 du chapitre V du titre III du livre I^{er} du code de l'énergie, de renforcer l'effectivité du droit au recours, des droits de la défense et du principe du contradictoire, dans le respect de la hiérarchie des normes et en assurant la cohérence rédactionnelle des textes ;

2° Afin de permettre à la Commission de régulation de l'énergie d'agir devant les juridictions.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance prévue aux alinéas précédents.

III. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnance, dans un délai de quatre mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi précisant les conditions dans lesquelles la Commission de régulation de l'énergie est autorisée, en vue de mettre un terme aux litiges liés au paiement de la contribution au service public de l'électricité au titre des années 2009 à 2015, à transiger sur les demandes de restitution, selon des modalités compatibles avec le respect du principe d'égalité devant les charges publiques et s'inscrivant dans le cadre tracé par l'arrêt C-103/17 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 25 juillet 2018, et à engager le paiement des sommes correspondantes.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance prévue à l'alinéa précédent.

Article 8

L'article L. 336-5 du code de l'énergie est ainsi modifié :

1° Il est inséré en tête de l'article le signe : « I. – » ;

2° Les deuxième et troisième alinéas sont remplacés par un II ainsi rédigé :

« II. – Dans le cas où les droits alloués à un fournisseur en début de période en application de l'article L. 336-3 s'avèrent supérieurs aux droits correspondant, compte tenu le cas échéant de l'effet du plafonnement mentionné à l'article L. 336-2, à la consommation constatée des consommateurs finals sur le territoire métropolitain continental et des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes, fournis par ce fournisseur, la Commission de régulation de l'énergie notifie au fournisseur et à Electricité de France le complément de prix à acquitter par le premier au titre des volumes excédentaires.

« Ce complément, qui tient compte du coût de financement lié au caractère différé de son règlement, est au moins égal à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés de gros et le prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique. Il tient également compte de l'ampleur de l'écart entre la prévision initialement faite par le fournisseur et la consommation constatée de ses clients finals sur le territoire métropolitain continental et des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes, et de l'effet du plafonnement mentionné à l'article L. 336-2.

« Dans le cas où le plafond mentionné à l'article L. 336-2 est atteint en début de période, les montants versés par les fournisseurs au titre de la part du complément de prix correspondant à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés de gros et le prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique sont répartis entre les fournisseurs et, dans le cas où la somme des droits correspondant à la consommation constatée serait inférieure au plafond, Electricité de France.

« La part du complément de prix qui excède la part correspondant à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés de gros et le prix d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique est déduite de la compensation des charges imputables aux missions de service public assignées à Electricité de France en application de l'article L. 121-6.

« Les modalités de calcul du complément de prix sont précisées par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

« Les prix mentionnés au présent II s'entendent hors taxes ».