

N° 395

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mars 2025

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes,

Par M. Daniel FARGEOT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Pierre Médevielle, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, vice-présidents ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, secrétaires ; Mme Martine Berthet, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Éric Dumoulin, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Brigitte Hybert, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Vincent Louault, Mme Marianne Margaté, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazay, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 529, 631 et T.A. 53

Sénat : 352, 389, 390 et 392 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE VOLET « ÉNERGIE » DU PROJET DE LOI « DDADUE » : 8 ARTICLES TRANSPOSANT LE PAQUET « AJUSTEMENT 55 »	5
A. UN CADRE EUROPÉEN RÉCEMMENT RÉFORMÉ	5
B. UN PROJET DE LOI ESSENTIELLEMENT TECHNIQUE	6
II. LES APPORTS DE LA COMMISSION : 8 AMENDEMENTS SELON 4 AXES AFIN D'ÉVITER TOUT RISQUE DE SURTRANSPOSITION	7
A. RÉAFFIRMER LES COMPÉTENCES DU LÉGISLATEUR.....	8
B. PROTÉGER LES CONSOMMATEURS D'ÉNERGIE	8
C. ALLÉGER LES CONTRAINTES DES ENTREPRISES	9
D. ALLÉGER LES CONTRAINTES DES COLLECTIVITÉS	10
EXAMEN DES ARTICLES	11
• TITRE II DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE	11
• CHAPITRE 1 ^{er} Dispositions en matière de droit à l'énergie.....	11
• <i>Article 20 Consolidation de l'organisation du marché de l'électricité</i>	11
• <i>Article 21 Renforcement du mécanisme d'ajustement</i>	22
• <i>Article 22 Renforcement des contrôles et des sanctions sur les marchés de gros de l'énergie</i>	27
• <i>Article 23 Modification de la procédure de mise en concurrence des projets d'électricité renouvelable</i>	36
• <i>Article 26 (avis) Ajustement des dispositions d'urbanisme afférentes aux projets d'énergies renouvelables</i>	44
• <i>Article 27 Renforcement des obligations en matière d'efficacité et de rénovation énergétiques</i>	47
• CHAPITRE II DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE DROIT DES TRANSPORTS	65
• <i>Article 29 (avis) Institution d'une obligation d'approvisionnement en carburants alternatifs</i>	65
• <i>Article 34 (avis) Institution d'une obligation d'incorporation en carburants alternatifs</i>	67
EXAMEN EN COMMISSION.....	69
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	81

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	83
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	85
LA LOI EN CONSTRUCTION	87

L'ESSENTIEL

Mardi 4 mars 2025, la commission des affaires économiques a examiné le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (dit « Ddadue »). La commission a examiné le volet « Énergie » de ce texte, qui concourt à transposer le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » et la réforme du marché européen de l'électricité. Le rapporteur Daniel Fargeot a veillé à l'intelligibilité et à l'applicabilité des articles, en évitant tout risque de surtransposition pour les entreprises et les collectivités territoriales.

I. LE VOLET « ÉNERGIE » DU PROJET DE LOI « DDADUE » : 8 ARTICLES TRANSPOSANT LE PAQUET « AJUSTEMENT 55 »

Le volet « Énergie » du projet de loi « Ddadue » vise à procéder à la transposition en droit national du paquet « Ajustement à l'objectif 55 », ainsi que de la réforme du marché européen de l'électricité.

Ce volet est composé de 8 articles, dont 5 examinés au fond et 3 pour avis.

A. UN CADRE EUROPÉEN RÉCEMMENT RÉFORMÉ

Le projet de loi intègre en droit national des directives et des règlements européens importants pour le secteur de l'énergie.

Tout d'abord, il fait suite au paquet « Ajustement à l'objectif 55 », qui comporte dix règlements, sept directives, deux décisions et une stratégie et doit permettre à l'Union européenne de réduire de 55 % ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2030. Il s'agit notamment de la directive sur l'efficacité énergétique et de celle sur la performance énergétique.

Le projet de loi fait également suite à la réforme du marché européen de l'électricité, qui contient trois règlements et une recommandation, et doit contribuer à consolider le fonctionnement de ce marché à court et long termes. Il s'agit notamment du règlement sur l'organisation du marché européen de l'électricité et de celui sur la manipulation des marchés de gros de l'énergie.

La commission des affaires économiques s'est d'ores et déjà positionnée sur l'intégration en droit national de ces textes.

En amont, elle a contribué à l'adoption de deux résolutions européennes. Dans sa résolution n° 141 (2022-2023) sur la « réforme du marché européen de l'Union », adoptée par le Sénat le 19 juin 2023, elle a

plaidé pour renforcer les obligations, les contrôles et les sanctions dans ce secteur. Dans sa résolution n° 124 (2021-2022) sur le paquet « Ajustement 55 », adoptée par le Sénat le 5 avril 2022, elle a appelé à diversifier les obligations en matière d'énergies renouvelables et de carburants alternatifs et à compenser celles en matière d'efficacité et de rénovation énergétiques.

En aval, elle a fait adopter plusieurs dispositions législatives procédant à cette transposition, dans le cadre de la loi « Climat-Résilience » de 2021, de la loi « Pouvoir d'achat » de 2022, de la loi « Aper » de 2023, de la loi « Ddadue » de 2024 ou encore du projet de loi « Simplification économique » et de la proposition de loi « Programmation énergétique » en cours d'examen.

B. UN PROJET DE LOI ESSENTIELLEMENT TECHNIQUE

Le projet de loi modifie sur plusieurs points techniques le code de l'énergie.

S'agissant des articles examinés au fond, l'**article 20** consolide l'organisation du marché de l'électricité. D'une part, il définit l'agrégation, c'est-à-dire les activités des personnes vendant l'électricité pour le compte de ses producteurs sur le marché de l'électricité. D'autre part, il renforce les attributions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), s'agissant des restrictions à la concurrence, de la sécurité d'approvisionnement et du stockage de l'énergie. Enfin, il consolide les attributions du Médiateur national de l'énergie (MNE), en permettant sa coopération avec les autres médiateurs de la consommation.

L'**article 21** conforte le mécanisme d'ajustement, c'est-à-dire le dispositif par lequel les producteurs d'électricité mettent la totalité de la puissance techniquement disponible à la disposition de Réseau de transport d'électricité (RTE), en permettant à ce dernier de mobiliser les installations raccordées au réseau de distribution, comme au réseau de transport, ainsi que la puissance disponible, à la hausse comme à la baisse.

L'**article 22** renforce les contrôles et les sanctions de la CRE à l'encontre des fournisseurs d'électricité sur les marchés de gros de l'énergie, c'est-à-dire les marchés où l'énergie est librement achetée et vendue, en étendant la mission de surveillance de la CRE au marché du gaz naturel liquéfié (GNL) et en relevant le niveau des sanctions de son comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS), entre 8 et 15 % du chiffre d'affaires.

L'**article 23** consolide la procédure de mise en concurrence permettant l'attribution des obligations d'achat ou des compléments de rémunération, c'est-à-dire des dispositifs de soutien publics aux projets d'électricité renouvelable, en autorisant que cette attribution dépasse les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

L'**article 27** renforce les obligations afférentes à l'efficacité et à la rénovation énergétiques. D'une part, il complète l'évaluation environnementale en matière d'efficacité énergétique et les plans climat-air-énergie- territoriaux (PCAET) en matière de froid renouvelable. D'autre part, il applique aux organismes publics des objectifs annuels de réduction de la consommation, de 1,9 %, et de rénovation des bâtiments, de 3 %. Autre point, il interdit la délivrance de certificats d'économies d'énergie (C2E) pour l'installation de chaudières à gaz et oblige les centres de données à valoriser leur chaleur fatale, c'est-à-dire celle qu'ils génèrent. De plus, il renforce les audits énergétiques et les systèmes de management de l'énergie. Enfin, il prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance, permettant au Gouvernement de transposer les dispositions manquantes de la directive sur l'efficacité énergétique pendant un an.

Concernant les articles examinés pour avis, l'**article 26** modifie plusieurs dispositions en matière d'urbanisme. D'une part, il ajuste les obligations des ombrières photovoltaïques sur les aires de stationnement. D'autre part, il sécurise le transfert, des communes vers les usagers, du paiement d'une contribution perçue sur l'extension du réseau public de distribution d'électricité. Enfin, il renforce les contrôles des installations agrivoltaïques, jusqu'à six ans après leur exploitation.

Quant aux **articles 29 et 34**, ils instituent des obligations en matière de carburants d'aviation durables, portant sur leur incorporation, pour les fournisseurs de carburants et les exploitants d'aéronefs, ou sur leur approvisionnement, pour les gestionnaires d'aéroports.

Chiffres clés du volet « Énergie » du projet de loi « Ddadue »



examinés au fond
et 3 articles pour avis



et 17 contributions



réunis en 4 axes

II. LES APPORTS DE LA COMMISSION : 8 AMENDEMENTS SELON 4 AXES AFIN D'ÉVITER TOUT RISQUE DE SURTRANSPOSITION

Le rapporteur a organisé 9 audits et reçu 17 contributions, recueillant le point de vue de l'ensemble des parties prenantes : les collectivités, les entreprises, le régulateur, le médiateur, les gestionnaires de réseaux, les fournisseurs d'électricité, de gaz ou de carburants, les producteurs d'énergies renouvelables ou le ministère chargé de l'énergie.

Au terme de ses travaux, le rapporteur a présenté 8 amendements, selon 4 axes.

A. RÉAFFIRMER LES COMPÉTENCES DU LÉGISLATEUR

En premier lieu, le rapporteur estime nécessaire de réaffirmer les compétences du législateur.

Tout d'abord, il a proposé la suppression d'une disposition de l'**article 23**, qui permettrait au Gouvernement de lancer de nouveaux appels d'offres pour les projets d'électricité renouvelable, notamment pour l'éolien en mer, au-delà des objectifs fixés par la PPE. Ce dispositif aurait pour effet de lever toute borne à l'action du Gouvernement, alors que la loi « Transition énergétique » du 17 août 2015 a prévu un décret fixant la PPE et que la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019 a prévu une loi de programmation quinquennale. Or le chantier de la révision de notre programmation énergétique a été relancé, le Sénat ayant adopté sa proposition de loi « Programmation énergétique », le 16 octobre 2024, et le Gouvernement ayant soumis à concertation la PPE, le 5 novembre 2024. Dans ces conditions, la souplesse proposée n'est plus nécessaire, les prochains appels d'offres pour les projets d'électricité renouvelable pouvant être lancés sur cette nouvelle base programmatique.

Plus encore, le rapporteur a suggéré le ciblage d'une disposition de l'**article 27**, qui permettrait au Gouvernement de légiférer par ordonnance pour la transposition de la directive sur l'efficacité énergétique. Cette habilitation ayant été supprimée par l'Assemblée nationale, il refusera sa réintroduction à l'identique par le Gouvernement, ses articles devant être précisés et son délai réduit. Par ailleurs, il a permis que les seuils européens minimaux de 100 M€ à 175 M€ pour l'évaluation environnementale appliquée aux projets d'infrastructures soient inscrits dans la loi. Enfin, il a prévu que les seuils européens minimaux de 1, 7, 8 et 10 (mégawatts) MW pour l'analyse coûts-avantages appliquée aux projets industriels soient aussi inscrits dans la loi.

B. PROTÉGER LES CONSOMMATEURS D'ÉNERGIE

En second lieu, le rapporteur juge crucial de mieux protéger les consommateurs d'énergie.

D'une part, à l'**article 20**, il a souhaité garantir les compétences actuelles respectives du MNE et des différents médiateurs de la consommation, afin de ne pas déstabiliser l'accès à ces médiateurs et la résolution des litiges.

D'autre part, à l'**article 21**, il a voulu déléguer, de l'État vers la CRE, le contrôle des capacités techniques des installations de production

d'électricité soumises au mécanisme d'ajustement, afin de renforcer l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité.

À l'**article 22**, il a entendu consolider la surveillance par la CRE du marché de gros de l'énergie, en renforçant les infractions recherchées en matière de GNL et en relevant les sanctions encourues en cas d'avantage financier, à hauteur de 20 % du chiffre d'affaires.

Enfin, à l'**article 34**, il a proposé de conforter le niveau des sanctions prévues pour les fournisseurs de carburants ou les exploitants d'aéronefs en cas de non-respect récidivé de l'obligation d'incorporation en carburants d'aviation durables, en portant cette sanction à 5 fois le produit concerné.

C. ALLÉGER LES CONTRAINTES DES ENTREPRISES

En troisième lieu, le rapporteur estime nécessaire d'alléger, autant que de possible, les contraintes pesant sur les entreprises.

C'est la raison pour laquelle, à l'**article 20**, il a entendu mieux définir les pratiques contractuelles restrictives pouvant être recherchées par la CRE. De plus, il a veillé à éviter tout effet de bord, en excluant du nouveau mécanisme d'agrégation, d'une part, l'électricité mise en œuvre dans le cadre de l'obligation d'achat et du complément de rémunération, d'autre part, celle produite par un même producteur et sans agrégateur sur plusieurs sites et, enfin, celle couverte par des contrats d'agrégation ou de fourniture en cours.

Dans un même souci de simplification, à l'**article 21**, il a voulu exclure les installations de production d'électricité inférieures à 10 MW, de manière à ne pas peser sur les petits producteurs d'électricité renouvelable.

S'agissant de l'**article 22**, il a rétabli une référence explicite au principe de proportionnalité devant guider les sanctions appliquées par la CRE.

Pour ce qui concerne l'**article 23**, il a autorisé que le rythme de développement des projets soit pris en compte dans les nouveaux appels d'offres pour les projets d'électricité ou de gaz renouvelables, de manière à s'adapter aux réalités concrètes des filières industrielles.

À l'**article 27**, s'agissant des audits énergétiques et des systèmes de management de l'énergie, il a prévu que leur seuil soit apprécié sur les trois années passées, que leur application puisse intervenir dans le cadre d'un audit environnemental plus large et que les exemptions européennes soient prévues. Concernant l'obligation de valorisation de la chaleur fatale, il a permis que les exemptions européennes soient appliquées. Enfin, il a préféré la notion de secrets protégés par la loi à celle de secrets des affaires.

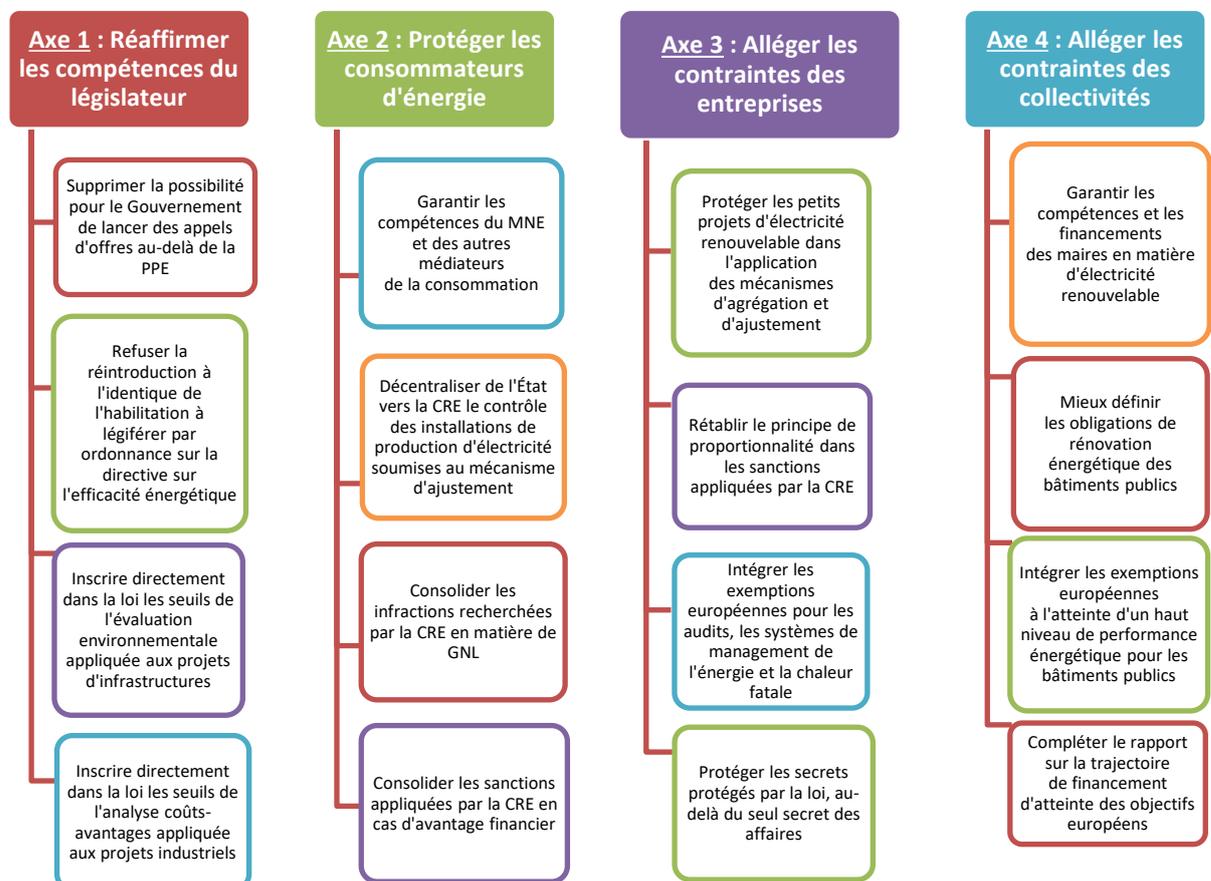
D. ALLÉGER LES CONTRAINTES DES COLLECTIVITÉS

Enfin, le rapporteur estime fondamental d'alléger, chaque fois que nécessaire, les contraintes entravant les collectivités.

Tout d'abord, à l'**article 26**, il a proposé de supprimer le fait que les plans locaux d'urbanisme (PLU) ne puissent règlementer ou interdire l'implantation d'ombrières photovoltaïques et de consolider la contribution acquittée par les usagers sur l'extension du réseau public de distribution d'électricité. Il a travaillé en ce sens avec Damien Michallet, rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

En outre, à l'**article 27**, il a veillé à mieux définir l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics. De plus, il a prévu que les exemptions européennes au haut niveau de performance énergétique des bâtiments soient prévues, notamment pour les bâtiments historiques ou culturels. Il a travaillé de concert avec Sabine Drexler, sénateur membre de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport. Enfin, il a complété le rapport sur la trajectoire de financement, pour viser l'objectif de réduction de la consommation d'énergie, en plus de celui de rénovation des bâtiments publics.

Les apports essentiels de la commission



EXAMEN DES ARTICLES

TITRE II DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

CHAPITRE 1^{er} Dispositions en matière de droit à l'énergie

Article 20 **Consolidation de l'organisation du marché de l'électricité**

Cet article vise à consolider l'organisation du marché de l'électricité.

Lors de son examen en séance publique à l'Assemblée nationale, un amendement supprimant cet article a été adopté.

La commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur (COM-37) rétablissant cet article dans une rédaction proche de celle issue des travaux de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, tout en procédant à plusieurs ajustements.

D'une part, il conserve les spécificités du Médiateur national de l'énergie (MNE), s'agissant de la coopération entre médiateurs, en précisant que cette coopération s'exerce dans le respect des articles L. 611-1 et 612-5 du code de la consommation qui définissent les compétences du médiateur public et ses relations avec les médiateurs privés.

D'autre part, l'amendement consolide le dispositif de l'agrégation, en précisant qu'il ne s'applique pas aux obligations d'achat ou aux compléments de rémunération soutenant les projets d'électricité renouvelable, ni aux contrats de fourniture ou d'agrégation d'électricité en cours.

Autre point, il conforte la répression des pratiques contractuelles restrictives en permettant une coopération entre le ministre de l'énergie et la Commission de régulation de l'énergie (CRE), et en intégrant à ces pratiques celles mentionnées aux articles L. 442-1 à L. 442-8 du code de commerce ou aux articles L. 121-1 à L. 121-24 du code de la consommation.

Enfin, l'amendement précise que la consultation effectuée par la CRE concernant les installations de stockage d'énergie s'applique à celles de l'ensemble des réseaux publics d'électricité, de distribution comme de transport.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Le marché de l'électricité français : un secteur bien encadré sous l'égide d'un médiateur et d'un régulateur, mais dont les règles doivent évoluer pour tenir compte du droit européen

A. Le Médiateur national de l'énergie (MNE) constitue l'instance de médiation du secteur de l'énergie

Depuis la loi « Service public de l'électricité », du 10 février 2000¹, codifiée par l'ordonnance « Codification du code de l'énergie », du 9 mai 2011², les articles L. 122-1 à L. 122-5 du code de l'énergie définissent les missions et l'organisation du MNE.

S'agissant de ses missions, l'article L. 122-1 dispose que le MNE est chargé de recommander des solutions aux litiges entre les personnes physiques ou morales et les entreprises du secteur de l'énergie et de participer à l'information des consommateurs d'énergie. Ces entreprises doivent informer leurs clients de l'existence de ce médiateur.

Il peut être saisi des contrats conclus par des consommateurs non professionnels ou des microentreprises, y compris lorsqu'ils portent sur des opérations d'autoconsommation individuelle, après une réclamation préalable demeurée infructueuse auprès du fournisseur, du distributeur ou de l'acheteur. Le champ de sa saisine a été étendu à ces microentreprises par la loi « Brottes », du 15 avril 2013³, et à ces opérations par la loi « Climat et résilience », du 22 août 2021⁴. Directe et gratuite, cette saisine suspend la prescription des actions en matière civile et pénale. À l'issue de celle-ci, le médiateur formule une recommandation motivée.

Dans le cadre de sa mission d'information, l'article L. 122-3 dispose que le médiateur propose gratuitement au public un accès en ligne à un comparateur d'offres de fourniture de gaz naturel et d'électricité destinées aux clients domestiques et non domestiques.

Concernant son organisation, le médiateur constitue une autorité publique indépendante disposant de la personnalité morale et de l'autonomie financière, selon l'article L. 122-5, qui est nommé pour six ans par les ministres chargés de l'énergie et de la consommation, selon l'article L. 122-2.

¹ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (Article 43-1).

² Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

³ 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 (Article 8).

⁴ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Article 91).

B. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) représente l'autorité de régulation du secteur de l'énergie

Depuis la loi « Service public de l'électricité », du 10 février 2000¹, codifiée par l'ordonnance « Codification du code de l'énergie », du 9 mai 2011², les articles L. 131-1 à L. 134-16 du code de l'énergie précise les attributions et le fonctionnement de la CRE.

S'agissant de ses attributions, l'article L. 131-1 dispose que la CRE concourt au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel. La commission surveille les transactions effectuées sur ces marchés, selon l'article L. 131-2, ainsi que sur les quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES), selon l'article L. 131-3. Au terme de l'article L. 131-5, elle évalue la conversion des réseaux dans les zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain continental. Parmi ses attributions récentes, la commission publie un prix mensuel du gaz naturel, selon l'article L. 131-4, surveille les contrats de vente directe d'électricité et de gaz renouvelables, selon l'article L. 131-2, et concourt au déploiement des installations d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, selon l'article L. 131-2-1. Ce sont la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019³, et la loi « Aper », du 10 mars 2023⁴, qui ont permis ces nouvelles attributions.

Concernant son fonctionnement, la commission constitue une autorité administrative indépendante qui comprend un collègue et un comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDiS), selon l'article L. 132-1, et dont les présidents respectifs sont nommés pour six ans non renouvelables, selon les articles L. 132-2 et L. 132-3.

C. Les codes de l'énergie et de la consommation déterminent l'organisation du marché de l'électricité

Parmi les autres dispositions du code de l'énergie encadrant le marché de l'électricité :

- les articles L. 271-2 et L. 271-3 disposent que les consommateurs ont la faculté de valoriser leurs effacements de consommation, soit directement auprès de leurs fournisseurs, soit indirectement sur les marchés de l'énergie ou sur le mécanisme d'ajustement auprès d'un opérateur d'effacement et en contrepartie d'un régime de versement ;

- les articles L. 331-1 à L. 331-5 déclinent le principe de libre choix du fournisseur d'électricité, qui s'exerce par site de consommation et sans s'imposer à l'État, aux collectivités et à leurs établissements ;

¹ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (Articles 28 et 40).

² Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

³ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (Article 63)

⁴ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (Articles 81 et 86).

- les articles L. 332-1 à L. 332-7 déterminent les modalités des contrats et des offres de fourniture d'électricité, tandis que les articles L. 332-7 et L. 337-4 précisent celles, plus spécifiques, des offres à tarification dynamique et des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) ;

- les articles L. 322-8 à L. 322-11 définissent les missions du gestionnaire de réseau de distribution d'électricité, l'article L. 322-9 précisant que ce gestionnaire veille à tout instant à l'équilibre des flux d'électricité, à la sécurité, à la sûreté et à l'efficacité du réseau, et assure l'appel des installations de production reliées au réseau en recevant les programmes d'appel des installations et en élaborant un programme d'appel agrégé transmis au gestionnaire du réseau de transport ;

- les articles L. 321-6 à L. 321-17-2 précisent les missions du gestionnaire du réseau de transport d'électricité, l'article L. 321-10 prévoyant que ce gestionnaire veille à tout instant à l'équilibre des flux d'électricité, à la sécurité, à la sûreté et à l'efficacité du réseau notamment ainsi qu'aux interconnexions, et l'article L. 321-9 qu'il mette en œuvre le programme d'appel, le cas échéant agrégé, et les programmes d'approvisionnement ;

- les articles L. 352-1 à L. 352-2 fixent les dispositions afférentes au stockage de l'énergie, l'article L. 352-2 précisant que les gestionnaires de réseaux publics ou fermés de distribution ne peuvent posséder, développer ou exploiter des installations de stockage dans le système électrique.

De son côté, le code de la consommation précise également des conditions pour les contrats de fourniture d'électricité, aux articles L. 224-1 à L. 224-16, qui trouvent à s'appliquer aux contrats souscrits par les particuliers dont la puissance est inférieure à 36 kilovoltampères (kVA), selon le même article L. 224-1.

Certaines de ses dispositions sont appliquées aux professionnels dont la puissance est inférieure à 36 kVA, par l'article L. 332-2¹, et à ceux dont la puissance est supérieure à ce seuil, par l'article L. 332-2-1².

D. La directive « Marché de l'électricité », du 5 juin 2019, fixe des principes d'organisation de ce marché à l'échelon européen

La directive « Marché de l'électricité », du 5 juin 2019³, définit les règles de fonctionnement du marché de l'électricité.

¹ S'agissant de l'adaptation des communications aux handicaps des consommateurs, des informations figurant sur les offres de fourniture, de la mise à disposition de ces informations, de l'engagement via la signature des contrats, de la mise à disposition de ces contrats, des contrats uniques, de l'accès gratuit aux données de consommation, des offres à tarification dynamique, de l'évolution des contrats, des modalités de calcul des factures, de leurs modalités de présentation, de changement de fournisseurs.

² S'agissant des informations figurant sur les offres de fourniture, de la mise à disposition de ces informations, de la mise à disposition de ces contrats, de l'accès gratuit aux données de consommation, de l'évolution des contrats, des modalités de calcul des factures, de changement des fournisseurs.

³ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

Cette directive consacre plusieurs droits pour les consommateurs, tels que les droits contractuels de base (article 10), le droit de changer de fournisseur (article 12), les informations de facturation (article 18) ou le droit à un règlement extrajudiciaire des litiges (article 26).

De plus, cette directive précise plusieurs règles de fonctionnement, notamment pour les gestionnaires de réseaux de distribution (articles 31), les gestionnaires des réseaux de transport (article 40), les installations de stockage d'énergie (article 36), ou encore les autorités de régulation (articles 58 et 59).

Un grand nombre de ces dispositions ont été transcrites en droit interne par l'ordonnance « Transposition », du 3 mars 2021¹, prise en application de la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019².

II. Le dispositif envisagé - Une mise en conformité de l'organisation du marché de l'électricité avec le droit européen

L'article 20 propose de consolider sur plusieurs points le marché de l'électricité.

Tout d'abord, il modifie les compétences du MNE et des autres médiateurs de la consommation, afin qu'ils coopèrent pour offrir des mécanismes de règlement extrajudiciaires des litiges simples, équitables, transparents, indépendants, efficaces et efficients.

Plus encore, il modifie également les compétences de la CRE, de manière à ce qu'elle :

- approuve les produits et la procédure de passation de marché pour les services auxiliaires non liés au réglage de la fréquence ;

- puisse proposer, conjointement avec les autres autorités de régulation, des tâches et pouvoirs supplémentaires à confier par l'État aux centres de coordination régionaux et puisse rendre des décisions contraignantes conjointes concernant ces centres ;

- approuve les produits et la procédure de passation de marché pour les services auxiliaires non liés au réglage de la fréquence ;

- informe de ministre chargé de l'économie de toute pratique contractuelle restrictive dont elle a connaissance dans les secteurs de l'électricité ou du gaz naturel et puisse être saisie par ce ministre pour avis de toute question relative aux secteurs de l'électricité ou du gaz naturel ;

¹ Ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (Article 39).

- réalise, au moins tous les cinq ans, une consultation publique portant sur les installations de stockage d'énergie existante, afin d'évaluer la disponibilité et l'intérêt potentiels à investir dans ces installations, les gestionnaires de réseaux publics d'électricité devant cesser leurs activités dans un délai de dix-huit mois, le cas échéant en bénéficiant d'une compensation en vue de recouvrer la valeur résiduelle des investissements réalisés.

Fait notable, **l'article prévoit un cadre nouveau pour l'agrégation.**

D'une part, il définit l'agrégation comme la fonction exercée par une personne physique ou morale qui combine, en vue de la vente, de l'achat ou de la mise aux enchères sur tout marché de l'électricité de multiples charges de consommation ou de production d'électricité ainsi que l'agrégateur indépendant comme toute personne qui pratique l'agrégation et qui n'est pas liée au fournisseur du client.

D'autre part, il prévoit que :

- tout client est libre d'acheter et de vendre des services d'électricité, y compris l'agrégation, autre que la fourniture, indépendamment de son contrat de fourniture et auprès de l'entreprise d'électricité de son choix ;

- tout client est libre de conclure un contrat d'agrégation sans le consentement des entreprises d'électricité ayant conclu un contrat avec lui ;

- les agrégateurs informent le client des conditions des contrats d'agrégation ;

- tout client peut changer d'agrégateur dans un délai n'excédant pas 21 jours à compter de la date de sa demande ;

- les consommateurs finals peuvent valoriser leurs effacements par le biais d'un agrégateur indépendant d'effacements, un versement étant effectué par le consommateur ou l'agrégateur vers les fournisseurs d'électricité des sites effacés de consommation ;

- la CRE peut accorder des dérogations si l'acquisition de services auxiliaires non liés au réglage de la fréquence n'apparaît pas économiquement efficace ;

- le gestionnaire du réseau public de transport négocie librement avec les producteurs, les fournisseurs ou d'autres acteurs les contrats nécessaires à la couverture des pertes, sous réserve des services auxiliaires non liés au réglage de la fréquence ;

- l'obligation d'acquisition des services auxiliaires non liés au réglage de la fréquence ne s'applique pas aux composants pleinement intégrés au réseau ;

- les consommateurs finals domestiques peuvent exercer leur droit de choisir leur fournisseur d'électricité en participant à des dispositifs collectifs de changement de fournisseur.

Quant aux principes généraux du marché de l'énergie, l'article prévoit que :

- tout client a la possibilité de recevoir les factures et les informations relatives à la facturation sur support durable, notamment par voie électrique, et est informé par le fournisseur ;
- les fournisseurs d'électricité assurent pour leurs clients finals un bon niveau de service et traitent les plaintes de manière simple, équitable et rapide.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un article ajusté puis supprimé

A. Plusieurs ajustements ont été réalisés en commission

À l'Assemblée nationale, cinq amendements présentés par la rapporteure pour avis pour la commission des affaires économiques Marie Lebec ont été adoptés en commission :

- un amendement CD154 propose de clarifier la notion d'agrégateur indépendant ;
- un amendement CD158 prévoit de préciser les installations de stockage d'énergie des gestionnaires des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité pour lesquelles une consultation doit être organisée par la CRE ;
- un amendement CD155 propose de fonder sur des procédures concurrentielles l'acquisition des services nécessaires par le gestionnaire du réseau public de distribution ou de transport d'électricité, sous réserve de dérogations délivrées par la CRE ;
- enfin, deux amendements CD156 et CD157 sont d'ordre rédactionnel.

Sollicitée par le rapporteur, la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a indiqué être en phase avec les évolutions apportées sur la notion d'agrégateur indépendant, la consultation sur le stockage d'énergie et les procédures concurrentielles.

B. En séance publique, l'article a été supprimé

À l'Assemblée nationale, un amendement n° 33 présenté par le député Matthias Renault et ayant reçu l'avis défavorable de la rapporteure pour avis pour la commission des affaires économiques Marie Lebec et du Gouvernement a été adopté en séance publique : il a conduit à la suppression de l'article 20.

En conséquence, l'amendement n° 222 présenté par le Gouvernement n'a pas été adopté. Il visait, d'une part, à ajouter une définition des « *acteurs de marché de l'électricité* » et, d'autre part, à préciser que les autorités

compétentes veillent à ce que ces acteurs issus de pays tiers à l'Espace économique européen respectent le droit européen et national applicable.

IV. La position de la commission – Une consolidation nécessaire, mais perfectible, de l'organisation du marché de l'électricité

A. L'intérêt juridique du dispositif proposé est avéré

Le rapporteur relève que la transposition de la directive « Marché de l'électricité », du 5 juin 2019, constitue une nécessité juridique.

Interrogée par le rapporteur, la DGEC a indiqué que la transposition de cette directive devait intervenir avant le 31 décembre 2020, que les autorités françaises ont notifié des mesures de transposition entre le 1^{er} septembre 2020 et le 5 juillet 2021, mais qu'une mise en demeure a été transmise le 29 septembre 2022. Il existe donc un risque contentieux, dans la mesure où la Commission européenne a ouvert un avis motivé contre la France.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement a insisté sur la conformité du dispositif proposé avec le cadre constitutionnel et conventionnel. D'une part, sur le plan de la constitutionnalité, *« le présent article et les modifications législatives qu'ils visent à opérer ne contreviennent à aucune règle ou norme de valeur constitutionnelle en ce qu'elles ne font que préciser des dispositions du code de l'énergie existantes ou compléter des dispositifs déjà existants »*. D'autre part, s'agissant de la conventionnalité, *« l'objectif est d'adapter les dispositions du code de l'énergie et du code de la consommation afin de mettre le droit français en conformité avec la directive 2019/944 pour les dispositions qui sont considérées comme insuffisamment transposées par l'ordonnance n° 2021-237 par la Commission européenne pour les articles 2, 10, 12, 18, 26, 31, 36, 40, 58 et 59 »*.

De son côté, le Conseil d'État a estimé, dans son avis, que *« ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'État. »*

Le rapporteur rappelle que la commission a déjà soutenu, sur le principe, des dispositions proches de celles de l'article 20. D'une part, dans sa résolution n° 141 (2022-2023) sur la « réforme du marché européen de l'Union », adoptée par le Sénat le 19 juin 2023, elle a plaidé pour renforcer les obligations, les contrôles et les sanctions dans ce secteur. D'autre part, dans le projet de loi n° 550 (2023-2034) « Simplification de la vie économique » et la proposition de loi n° 555 (2023-2024) « Programmation énergétique », en cours d'examen, elle a proposé de renforcer en ce sens les attributions de la CRE.

B. L'impact économique du dispositif proposé est inconnu

Le rapporteur observe que la transposition de la directive « Marché de l'électricité », du 5 juin 2019, ne soulève pas de difficulté majeure.

Sollicitées par le rapporteur, la DGEC et la CRE n'ont pas identifié d'incidence économique.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement a estimé que le dispositif proposé n'a pas d'incidence budgétaire, ni sur l'État ni sur les collectivités territoriales. En revanche, il doit apporter de la clarté sur un double plan. Le premier est celui des gestionnaires de réseaux et des autorités de régulation : *« Les dispositions proposées permettront de clarifier la possibilité pour un gestionnaire de réseau électrique de posséder ou gérer des installations de stockage d'énergie, et les cas dans lesquels cette activité doit être assumée par des acteurs tiers. Par exemple, les dispositions clarifient les compétences de la Commission de régulation de l'énergie qui doit organiser une consultation publique a minima tous les cinq ans pour évaluer la disponibilité et l'intérêt potentiel d'investir dans ces installations. [...] Elles permettront également aux gestionnaires de réseau de faire appel aux services de flexibilité nécessaires auprès d'acteurs tiers, afin de garantir le bon fonctionnement du réseau. »* Le second est celui des consommateurs : *« Les dispositions introduites encadrent plus explicitement les droits des clients résidentiels en matière de changement de fournisseurs par le biais d'appels d'offres groupés et concourent à une meilleure information et compréhension pour les clients finals des informations relatives à leurs factures. Les factures et informations relatives à la facturation sont précises, faciles à comprendre, claires, concises, accessibles et présentées sous une forme qui facilite la comparaison par les clients finals. »*

C. Le calibrage technique du dispositif proposé est perfectible

Le rapporteur constate que la transposition de la directive « Marché de l'électricité », du 5 juin 2019, a donné lieu à peu de consultations préalables.

À la demande du rapporteur, la DGEC a ainsi indiqué qu'aucune consultation obligatoire n'est requise et qu'aucune consultation facultative n'a été conduite.

Le rapporteur souligne que l'ensemble des acteurs interrogés par lui¹ ont salué, sur le principe, ce dispositif qui clarifie utilement l'organisation du marché de l'électricité au bénéfice des consommateurs.

Pour autant, plusieurs acteurs lui ont fait part de difficultés.

Tout d'abord, le MNE a estimé que la disposition sur la coopération entre les médiateurs, superflue voire ambiguë, nécessite d'être supprimée et que les dispositions sur le changement des fournisseurs ou le traitement des plaintes méritent d'être étendues, de l'électricité au gaz. À l'inverse, la CRE n'a pas identifié de modifications à apporter, considérant la transposition fidèle, les notions adaptées, les principes complets et les pouvoirs pertinents.

Plus encore, le groupe EDF, le groupe TotalEnergies, l'Association française indépendante de l'électricité et du gaz (AFIEG) et l'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) ont appuyé la

¹ Association française indépendante de l'électricité et du gaz (AFIEG), Association nationale des opérateurs détaillant en énergie (ANODE), Commission de régulation de l'énergie (CRE), EDF, Enedis, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), Mouvement des entreprises de France (Medef), Médiateur national de l'énergie (MNE), Réseau de transport d'électricité (RTE), Syndicat des énergies renouvelables (SER), TotalEnergies.

modification de la notion d'agrégateur intervenue à l'Assemblée nationale. La CRE s'est également ralliée à cette rédaction.

Pour autant, d'autres évolutions sont encore demandées. Le groupe EDF plaide pour mentionner que l'agrégation n'a pas d'impact sur les contrats d'achat d'énergies renouvelables et les stipulations contractuelles existantes, que les pratiques contractuelles restrictives soient précisées et que le secret des affaires soit protégé. De plus, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) souhaite préciser la notion d'entreprise et l'ANODE réduire les délais liés aux installations de stockage d'énergie. Enfin, Enedis, Réseau de transport d'électricité (RTE) et l'Union française de l'électricité (UFE) proposent d'évoquer les services de flexibilité, aux côtés de services auxiliaires, parmi les compétences des gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité.

En réponse au rapporteur, la DGEC a indiqué être favorable à la notion d'agrégateur introduite à l'Assemblée nationale et ouverte à l'introduction de précisions s'agissant de l'entrée en vigueur de l'agrégation, de son articulation avec les contrats d'achat d'énergies renouvelables, de la coopération entre le MNE et les autres médiateurs, de la coopération entre la CRE et les ministres intéressés et de la définition des pratiques contractuelles restrictives. Elle n'a pas jugé utile d'étendre les dispositions prévues pour l'électricité à d'autres secteurs.

L'article 20 ayant été supprimé en séance publique par l'Assemblée nationale, la commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur (COM-37) le rétablissant dans une rédaction proche de celle issue des travaux de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, tout en procédant à plusieurs ajustements.

D'une part, il conserve les spécificités du MNE, s'agissant de la coopération entre médiateurs, en précisant que cette coopération s'exerce dans le respect des articles L. 611-1 et 612-5 du code de la consommation, qui définissent les compétences du médiateur public et ses relations avec les médiateurs privés.

D'autre part, l'amendement consolide le dispositif de l'agrégation, en précisant qu'il ne s'applique pas aux obligations d'achat ou aux compléments de rémunération soutenant les projets d'électricité renouvelable, ni aux contrats de fourniture ou d'agrégation d'électricité en cours.

Autre point, il conforte la répression des pratiques contractuelles restrictives, en permettant une coopération entre le ministre de l'énergie et la CRE et en intégrant à ces pratiques celles mentionnées aux articles L. 442-1 à L. 442-8 du code de commerce et aux articles L. 121-1 à L. 121-24 du code de la consommation.

Enfin, l'amendement précise que la consultation effectuée par la CRE concernant les installations de stockage d'énergie s'applique à celles de l'ensemble des réseaux publics d'électricité, de distribution comme de transport.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 21
Renforcement du mécanisme d'ajustement

Cet article vise à renforcer le mécanisme d'ajustement.

Lors de son examen en séance publique à l'Assemblée nationale, cet article n'a pas été adopté.

La commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur (COM-38) rétablissant cet article dans une rédaction proche de celle issue des travaux de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, tout en procédant à plusieurs modifications.

Tout d'abord, il applique ce mécanisme aux installations de production d'électricité supérieures à 10 mégawatts (MW), tout en permettant à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et à Réseau de transport d'électricité (RTE) de continuer à fixer les conditions réglementaires idoines.

Plus encore, il transfère, du ministre chargé de l'énergie vers la CRE, le soin de demander aux producteurs d'électricité de justifier que leurs installations de production ne sont pas techniquement disponibles, ce qui les exonère de participer à ce mécanisme.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Un mécanisme d'ajustement utile à la sécurité d'approvisionnement, dont les modalités peuvent évoluer dans le respect du droit européen

A. Le mécanisme d'ajustement concourt à assurer l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité

Depuis la loi « Service public de l'électricité » du 10 février 2000¹, codifiée par l'ordonnance « Codification du code de l'énergie », du 9 mai 2011², l'article L. 321-10 du code de l'énergie confie au gestionnaire du réseau de transport d'électricité - en l'espère Réseau de transport d'électricité (RTE) - la mission d'assurer à tout instant l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité, *via* notamment le mécanisme d'ajustement.

Pour l'application de ce mécanisme, l'article L. 321-13 du même code prévoit que les producteurs des installations de production raccordées au réseau de transport d'électricité mettent à la disposition du gestionnaire de ce réseau la totalité de la puissance non utilisée techniquement disponible. De

¹ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (Article 15).

² Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

plus, il précise que l'autorité administrative¹ peut demander à ces producteurs de justifier que ces installations ne sont pas techniquement disponibles.

B. La directive « Marché intérieur de l'électricité », du 5 juin 2019, modifie les modalités d'application des services d'équilibrage à l'échelon européen

Le règlement « Lignes directrices sur l'équilibrage », du 23 novembre 2017², et la directive « Marché intérieur de l'électricité », du 5 juin 2019³, fixent les modalités et les conditions de l'équilibrage et les tâches des gestionnaires des réseaux de transport.

À titre d'exemple, l'article 40 de la directive précitée dispose que les gestionnaires des réseaux de transport acquièrent des services d'équilibrage, dont les exigences techniques de participation sont définies par les autorités de régulation et ces gestionnaires.

II. Le dispositif envisagé - Un renforcement du mécanisme d'ajustement de nature à consolider la sécurité d'approvisionnement

L'article 21 propose de renforcer le mécanisme d'ajustement prévu à l'article L. 321-13 du code de l'énergie, en visant :

- la totalité de la puissance techniquement disponible, à la fois à la hausse et à la baisse ;
- les installations de production raccordées aux réseaux publics, tant de transport que de distribution d'électricité ;
- les installations de production dont la puissance installée est supérieure ou égale à un seuil pouvant dépendre du type d'énergie utilisée et fixé dans les règles de présentation des programmes et des propositions d'ajustement.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un article adopté conforme puis supprimé

A. En commission, l'article n'a pas été modifié

À l'Assemblée nationale, l'article 21 n'a pas été modifié en commission.

¹ En l'espèce, le ministre chargé de l'énergie, en application de l'article D. 321-33 du code de l'énergie.

² Règlement (UE) 2017/2195 de la Commission du 23 novembre 2017 concernant une ligne directrice sur l'équilibrage du système électrique (Article 18).

³ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (Article 40).

B. En séance publique, l'article n'a été adopté

À l'Assemblée nationale, l'article 21 n'a pas été adopté en séance publique. La situation de majorité relative n'a pas permis de rassembler un nombre suffisant de votes favorables.

IV. La position de la commission – Une consolidation utile, mais perfectible, du mécanisme d'ajustement

A. Le rattachement légistique du dispositif proposé est discutable

Le rapporteur fait observer que le rattachement de la modification du mécanisme d'ajustement au projet de loi de transposition du droit européen n'a rien d'évident : en effet, la directive « Marché de l'électricité », du 5 juin 2019, a déjà été transposée sur ce point et aucune procédure administrative ou contentieuse n'a été engagée par la Commission européenne pour faire évoluer ce dispositif ainsi transposé.

Parce qu'il ne relève pas réellement d'un projet de loi de transposition du droit européen, le dispositif proposé a d'ores et déjà été adopté par le Sénat, le 16 octobre 2024, à l'article 22 *bis* de la proposition de loi n° 555 (2023-2024) portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie.

B. L'intérêt juridique du dispositif proposé est clair

Le rapporteur relève que l'évolution du mécanisme d'ajustement est attendue par RTE.

Sollicitée par le rapporteur, la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a indiqué que la massification des énergies renouvelables nécessite de fournir à RTE de nouveaux leviers d'équilibrage. À titre d'illustration, le parc solaire a été multiplié par 4 en 10 ans, pour atteindre une capacité installée de 19 MW. Dans ce contexte, une double extension est nécessaire : d'une part, aux installations de production d'électricité raccordées au réseau public de distribution d'électricité, en plus de celui de transport ; d'autre part, à la puissance disponible à la baisse, en plus de celle à hausse.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement a insisté sur la conformité du dispositif proposé avec le cadre constitutionnel et conventionnel. D'une part, sur le plan de la constitutionnalité, *« le présent article et les modifications législatives qu'ils visent à opérer ne contreviennent à aucune règle ou norme de valeur constitutionnelle en ce qu'elles ne font que préciser des dispositions du code de l'énergie existantes ou compléter des dispositifs déjà existants »*. D'autre part, s'agissant de la conventionnalité, *« les dispositions concernées s'inscrivent dans le cadre posé par la directive 2019/944 du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité »*.

De son côté, le Conseil d'État a justifié, dans son avis, la détermination du seuil de puissance par l'autorité de régulation et le gestionnaire de réseau

plutôt que par décret, compte tenu de la directive précitée : « *Le Conseil d'État estime qu'il n'appartient qu'à l'autorité de régulation et au gestionnaire du réseau de transport d'électricité de fixer le seuil au-delà duquel la participation au mécanisme d'ajustement est obligatoire, et non au pouvoir réglementaire. Cette compétence de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) résulte des termes mêmes de l'article 40 de cette directive.* »

C. L'impact économique du dispositif proposé est positif

Le rapporteur observe que la modification du mécanisme d'ajustement doit apporter des bénéfices économiques.

Interrogés par le rapporteur, la DGEC, la CRE, RTE et Enedis ont évoqué un impact économique positif.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement a précisé que ces nouvelles dispositions « *représentent des contraintes supplémentaires pour les producteurs* », mais « *des coûts d'équilibrage moins importants pour RTE* », en offrant au global « *un fonctionnement efficace et non discriminatoire du marché, et par voie de conséquence, plus satisfaisant* ».

D. Le calibrage technique du dispositif proposé est améliorable

Le rapporteur constate que la modification du mécanisme d'ajustement a donné lieu aux consultations préalables nécessaires.

À la demande du rapporteur, la DGEC a ainsi précisé qu'elle avait sollicité la CRE, RTE, Enedis ainsi que les producteurs d'électricité renouvelable lors du processus de rédaction des nouvelles dispositions.

Le rapporteur souligne que l'ensemble des acteurs interrogés par lui¹ ont salué, sur le principe, ce dispositif, qui accroît les leviers d'équilibrage de RTE au bénéfice de la sécurité d'approvisionnement.

Pour autant, plusieurs acteurs lui ont fait part d'observations.

Tout d'abord, le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a proposé que le seuil soit fixé directement dans la loi – par exemple à 12 MW – voire par décret et que l'application soit limitée – par exemple à 1 an.

À l'inverse, la CRE a plaidé pour que le seuil ne soit pas fixé par la loi ou par décret, mais bien approuvé par elle sur proposition de RTE. De plus, elle a indiqué être ouverte à un transfert de la compétence de contrôle des installations du ministre chargé de l'énergie vers elle.

De plus, Enedis et RTE ont suggéré de préciser que les règles afférentes au mécanisme d'ajustement ne génèrent pas de contrainte sur les réseaux publics de distribution ou de transport d'électricité auxquelles les installations sont raccordées.

¹ Association française indépendante de l'électricité et du gaz (AFIEG), Commission de régulation de l'énergie (CRE), EDF, Enedis, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), Réseau de transport d'électricité (RTE), Syndicat des énergies renouvelables (SER), TotalEnergies.

Enfin, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) a plaidé pour une meilleure association des autorités organisatrices de la distribution d'énergie (AODE) au mécanisme d'ajustement.

En réponse au rapporteur, la DGEC a indiqué ne pas souhaiter de seuil légal ou d'application temporaire, mais être ouverte à un transfert de la compétence de contrôle du ministre chargé de l'énergie vers la CRE.

Pour ce qui le concerne, le rapporteur estime utile de préciser un seuil de puissance directement dans la loi, dans un souci de protection des petits producteurs d'électricité renouvelable, ainsi que le proposait déjà la proposition de loi « Programmation énergétique » susmentionnée.

L'article 21 ayant été supprimé en séance publique par l'Assemblée nationale, la commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur (COM-38) le rétablissant dans une rédaction proche de celle issue des travaux de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, tout en procédant à plusieurs modifications.

Tout d'abord, il applique ce mécanisme aux installations de production d'électricité supérieures à 10 MW, tout en permettant à la CRE et à RTE de continuer à le fixer règlementairement.

Plus encore, il transfère du ministre chargé de l'énergie vers la CRE le soin de demander aux producteurs d'électricité de justifier que leurs installations de production ne sont pas techniquement disponibles, ce qui les exonère de participer à ce mécanisme.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 22

**Renforcement des contrôles et des sanctions
sur les marchés de gros de l'énergie**

Cet article vise à renforcer les contrôles et les sanctions sur les marchés de gros de l'énergie par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et son comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDİS).

La commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur (COM-39) ayant pour objet d'ajuster l'article 22.

En premier lieu, il rétablit une référence générale à la nécessité pour le CoRDİS de prendre des sanctions proportionnées, en fonction de la gravité du manquement.

En second lieu, l'amendement alourdit les sanctions en relevant à 20 % du chiffre d'affaires ou des revenus annuels la sanction prévue, en cas d'avantage financier, aux infractions au règlement concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie du 25 octobre 2011, dit « Remit », tel que révisé le 11 avril 2024.

Enfin, il précise plusieurs dispositions d'application s'agissant des données relatives au gaz naturel liquéfié (GNL), ainsi que des pouvoirs d'injonction, de restitution, d'avertissement, de communication ou d'astreinte.

De plus, la commission a adopté un autre amendement présenté par le rapporteur (COM-40) visant à appliquer la disposition à Wallis et Futuna.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Des contrôles et des sanctions bien étoffés sur les marchés de gros de l'énergie, dont les modalités doivent être actualisées pour tenir compte du droit européen

A. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) et son comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDİS) disposent de larges pouvoirs de contrôle et de sanction sur le marché de gros de l'énergie

Depuis la loi « Service public de l'électricité » du 10 février 2000¹, codifiée par l'ordonnance « Codification du code de l'énergie » du 9 mai 2011², les articles L. 131-2, L. 134-25, L. 134-27, L. 134-29 et L. 135-12 du code de l'énergie définissent les missions de la CRE et de son CoRDİS.

¹ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (Articles 28 et 40).

² Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

L'article L. 131-2 dispose que la CRE a pour missions de :

- surveiller les transactions effectuées entre fournisseurs, négociants et producteurs sur les marchés de l'électricité et du gaz naturel ;
- surveiller les transactions effectuées entre producteurs, consommateurs, gestionnaires de réseaux et fournisseurs sur la production d'électricité et de gaz renouvelables ;
- surveiller les plans d'investissement des gestionnaires de réseaux de transport ;
- surveiller la cohérence des offres faites par les producteurs, négociants et fournisseurs, notamment vers les consommateurs ;
- garantir le respect des interdictions et des obligations prévues par le règlement « Remit », du 25 octobre 2011¹.

L'article L. 134-25 dispose que le CoRDIS peut sanctionner :

- les manquements mentionnés aux titres premier et II du livre premier et aux livres III et IV du code de l'énergie qu'il constate de la part des gestionnaires de réseaux d'électricité, des opérateurs des réseaux de gaz, des exploitants des installations de stockage de gaz naturel, de gaz naturel liquéfié (GNL) ou de dioxyde de carbone ou des utilisateurs de ces réseaux² ;
- les manquements aux règles d'indépendance, à l'obligation d'actualisation du schéma décennal de développement du réseau ou du plan décennal de développement du réseau ou au refus de réalisation d'un investissement prévu dans ce schéma ou dans ce plan de la part du gestionnaire du réseau de transport ou d'une société verticalement intégrée à laquelle il appartient³ ;
- les manquements aux règles définies le règlement « Remit » du 25 octobre 2011, ou les lignes directrices mentionnées par le règlement « Marché intérieur de l'électricité » du 5 juin 2019⁴, ou à tout autre manquement de nature à porter gravement atteinte au fonctionnement du marché de l'énergie⁵.

¹ Règlement (UE) n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie.

² Soit d'office, soit à la demande du ministre chargé de l'énergie, du président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), d'une organisation professionnelle, d'une association agréée d'utilisateurs ou de toute autre personne concernée.

³ Soit d'office, soit à la demande du ministre chargé de l'énergie ou du président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

⁴ Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

⁵ Soit d'office, soit à la demande du ministre chargé de l'énergie, d'une organisation professionnelle, du président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ou de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER).

L'article L. 134-27 dispose que le CoRDiS peut prononcer, en fonction de la gravité du manquement :

- une interdiction temporaire, pour une durée n'excédant pas un an, de l'accès aux réseaux, ouvrages et installations ou, en cas de manquement au règlement « Remit », du 25 octobre 2021, de l'exercice de tout ou partie des activités professionnelles des personnes concernées ;

- si le manquement n'est pas constitutif d'une infraction pénale, une sanction pécuniaire, dont le montant est proportionné à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés.

Ce montant est limité :

- en cas de manquement aux obligations de transmission d'informations ou de documents ou d'accès à la comptabilité ou aux informations économiques, financières et sociales, à 3 % du chiffre d'affaires - voire 5 % en cas de récidive -, ou 100 000€ - voire 250 000€ en cas de récidive - en l'absence de chiffre d'affaires ;

- pour les autres manquements, à 8 % du chiffre d'affaires - voire 10 % en cas de récidive -, ou 150 000€ - voire 375 000€ en cas de récidive - en l'absence de chiffre d'affaires.

De plus, si le manquement a fait l'objet d'une sanction pécuniaire au titre d'une autre législation, la sanction pécuniaire prononcée par le CoRDiS est limitée, de sorte que le montant global de ces sanctions ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

L'article L. 135-12 prévoit que les manquements pour lesquels le président de la CRE saisit le CoRDiS sont préalablement constatés par les agents de la CRE habilités.

L'article L. 134-29 précise qu'en cas de manquements ainsi constatés, le président de la CRE met l'intéressé en demeure de s'y conformer, le CoRDiS pouvant prononcer des sanctions en l'absence de mise en conformité¹ sans nouvelle mise en demeure.

Les dispositions précitées ont été modifiées par les ordonnances n° 2020-891 du 22 juillet 2020² et n° 2021-237 du 3 mars 2021³, toutes deux autorisées par la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019⁴.

¹ Ou en cas de fourniture de renseignements incomplets ou erronés.

² Ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020 relative aux procédures du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie.

³ Ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

⁴ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (Articles 39 et 57).

B. Le règlement « Remit », du 11 avril 2024, étend les contrôles et les sanctions sur les marchés de gros de l'énergie, notamment à l'égard du gaz naturel liquéfié (GNL)

Le règlement « Remit » du 25 octobre 2021, actualisé par le règlement le modifiant du 11 avril 2024¹, définit les infractions et les sanctions en cas de manipulations sur les marchés de gros de l'énergie.

Ce règlement interdit les opérations d'initiés et les manipulations de marché et oblige la publication des informations, la collecte des données, l'enregistrement des acteurs et la surveillance des autorités².

Le règlement révisé modifie les mécanismes de déclaration, les conditions d'inspection, les modalités de coopération, le niveau des sanctions et étend l'obligation de publication des informations aux données relatives au marché du GNL³.

S'agissant de ces sanctions, leur niveau minimal est porté entre 500 000€ et 5 M€ pour les personnes physiques et entre 1 et 15 % du chiffre d'affaires pour les personnes morales.

II. Le dispositif envisagé - Un renforcement des contrôles et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et de son comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) sur les marchés de gros de l'énergie, notamment à l'égard du gaz naturel liquéfié (GNL)

L'article 22 du projet de loi renforce les contrôles et les sanctions prévus sur le marché de l'énergie.

D'une part, il étend les pouvoirs de la CRE et du CoRDIS aux données relatives au GNL.

D'autre part, il remplace la référence au caractère proportionné du montant à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont retirés par une référence plus

¹ Règlement (UE) 2024/1106 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011 et (UE) 2019/942 en ce qui concerne l'amélioration de la protection de l'Union contre les manipulations de marché sur le marché de gros de l'énergie.

² Règlement (UE) n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (Articles 3, 4, 5, 8, 9 et 15).

³ Règlement (UE) 2024/1106 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant les règlements (UE) n° 1227/2011 et (UE) 2019/942 en ce qui concerne l'amélioration de la protection de l'Union contre les manipulations de marché sur le marché de gros de l'énergie (Articles 4 bis, 7 bis à 7 sexies, 9 bis, 13 bis à 13 undecies, 16 ter et 18).

générale aux circonstances¹ prévues par le règlement « Remit » du 25 octobre 2011².

Pour les manquements au règlement « Remit » du 25 octobre 2011³, il permet au CoRDIS de prononcer une injonction de mettre fin au manquement, la restitution du montant de l'avantage ou des pertes, un avertissement, une communication ou des astreintes.

Plus encore, il relève le montant des sanctions :

- en cas de manquement à l'interdiction des opérations d'initiés et des manipulations de marché, à 15 % du chiffre d'affaires – voire 17 % en cas de récidive –, ou 5 M€ – voire 12,5 M€ en cas de récidive – en l'absence de chiffre d'affaires ;

- en cas de manquement à l'obligation de publication des informations privilégiées et des obligations d'avertissement, d'établissement et de conservation applicables aux personnes organisant des transactions à titre professionnel, à 8 % du chiffre d'affaires – voire 10 % en cas de récidive – ou 1 M€ – voire 2,5 M€ en cas de récidive – en l'absence de chiffre d'affaires ;

- en cas de manquement à l'obligation de collecte de données et d'enregistrement des acteurs, 8 % du chiffre d'affaires – voire 10 % en cas de récidive –, ou 500 000€ – voire 1,25 M€ en cas de récidive – en l'absence de chiffre d'affaires.

Autre point, il permet, en cas de manquement constaté à l'obligation de répondre à une demande d'information de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), au président de la CRE de mettre l'intéressé en demeure de s'y conformer, le CoRDIS pouvant prononcer des sanctions en l'absence de mise en conformité⁴ sans nouvelle mise en demeure.

Enfin, il prévoit que les manquements pour lesquels le président de la CRE saisit le CoRDIS peuvent être préalablement constatés par les agents de l'ACER habilités ou mandatés en cas d'enquête par cette dernière ; doivent être notifiés aux personnes concernées et communiqués à la CRE, non seulement les procès-verbaux de la CRE, mais aussi les rapports d'enquête de l'ACER.

¹ Ces circonstances comprennent la gravité et la durée de l'infraction, le degré de responsabilité et de coopération, l'assise financière, les précédentes infractions et les mesures préventives de la personne, l'importance des gains obtenus et des pertes évitées, ainsi que la duplication des procédures pour une même infraction.

² Règlement (UE) n° 1227/2011 et (UE) 2019/942 en ce qui concerne l'amélioration de la protection de l'Union contre les manipulations de marché sur le marché de gros de l'énergie tel que modifié par le règlement (UE) 2024/1106 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 (Paragraphes 1 et 7 de l'article 18).

³ Règlement (UE) n° 1227/2011 et (UE) 2019/942 en ce qui concerne l'amélioration de la protection de l'Union contre les manipulations de marché sur le marché de gros de l'énergie tel que modifié par le règlement (UE) 2024/1106 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 (Articles 3, 4, 5 7 quater, 8, 9 et 15).

⁴ Ou en cas de fourniture de renseignements incomplets ou erronés.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – Une adoption conforme

À l'Assemblée nationale, l'article 22 a été adopté conforme.

IV. La position de la commission – Un renforcement attendu, mais perfectible, des contrôles et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et de son comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS)

A. L'intérêt juridique du dispositif proposé est établi

Le rapporteur prend acte du souhait du Gouvernement de légiférer pour intégrer le règlement « Remit » du 25 octobre 2021, actualisé par le règlement du 11 avril 2024 le modifiant ; ce règlement étant d'application directe, il aurait pu choisir, non de consolider les dispositions nationales, mais de renvoyer aux seules dispositions européennes.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement a justifié ce choix en ces termes : *« Certaines dispositions de cette révision du règlement REMIT sont d'application directe, mais sa pleine mise en œuvre passe par un renforcement en droit interne de la surveillance et des sanctions des marchés de gros de l'énergie. »*

De plus, le rapporteur relève que l'évolution des contrôles et des sanctions sur les marchés de gros de l'énergie est attendue par la CRE.

Sollicitée par le rapporteur, la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a affirmé que l'évolution proposée vise à tenir compte des dernières modifications du règlement européen. Elle a indiqué que cette évolution permettra d'améliorer la surveillance du marché de gros de l'énergie et la protection des consommateurs d'énergie, en renforçant les attributions de l'autorité de régulation. Elle a précisé qu'il n'existe aucune procédure administrative ou contentieuse engagée par la Commission européenne sur cette transposition.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement a insisté sur la conformité du dispositif proposé avec le cadre constitutionnel et conventionnel. D'une part, sur le plan de la constitutionnalité, *« l'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe les règles concernant "la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables" »*. D'autre part, s'agissant de la conventionnalité, *« les dispositions envisagées sont conformes au droit européen et notamment au règlement n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie tel que modifié par le règlement (UE) 2024/1106 mentionné ci-dessus, en particulier ses articles 7 et 18 qui confient aux régulateurs nationaux des pouvoirs de surveillance et de sanction »*.

De son côté, le Conseil d'État a justifié, dans son avis, la fixation en droit national de montants maximaux en euros, alors que le droit européen ne prévoit que des montants maximaux en pourcentage : *« Le Conseil d'État relève*

que si le règlement prévoit, pour les personnes morales, des amendes dont le montant maximal ne peut être inférieur à un niveau défini comme un pourcentage du chiffre d'affaires du dernier exercice clos, il ne fixe aucun montant lorsque le chiffre d'affaires ne peut être déterminé. Il estime que cette hypothèse n'étant pas envisagée par le règlement, il revient, dès lors, au législateur national de prévoir le montant maximal des amendes encourues en ce cas. Il ne voit pas d'obstacle à la solution retenue par le projet de loi consistant à prévoir des amendes d'un montant maximal exprimé en euros, inspirée de la fixation du montant des amendes retenue par le règlement pour les personnes physiques. » Il a aussi admis l'introduction en droit national d'une possibilité pour le président de la CRE de saisir le CoRDIS d'un manquement constaté par l'Acer : « Le Conseil d'État estime que, dès lors que le pouvoir de sanction demeure de la compétence exclusive du CoRDIS et que le pouvoir d'enquête conféré à l'ACER n'a pas, par lui-même, de caractère juridictionnel, ces dispositions ne portent pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, ni à aucune autre norme de nature constitutionnelle. »

Le rapporteur rappelle que la commission a déjà soutenu, sur le principe, des dispositions proches de celles de l'article 22. D'une part, dans sa résolution n° 141 (2022-2023) sur la « réforme du marché européen de l'Union », adoptée par le Sénat le 19 juin 2023, elle a plaidé pour renforcer les obligations, les contrôles et les sanctions dans ce secteur. D'autre part, dans le projet de loi n° 550 (2023-2034) « Simplification de la vie économique » et la proposition de loi n° 555 (2023-2024) « Programmation énergétique », en cours d'examen, elle a proposé de renforcer en ce sens les attributions de la CRE.

B. L'impact économique du dispositif proposé est positif

Le rapporteur observe que l'évolution des contrôles et des sanctions de la CRE et de son CoRDIS sur les marchés de gros de l'énergie doit apporter des bénéfices économiques.

Interrogés par le rapporteur, la DGEC et la CRE ont évoqué un impact économique positif.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement a précisé que si ces nouvelles dispositions doivent « améliorer le fonctionnement du marché de gros, au bénéfice de l'ensemble des acteurs (producteurs, fournisseurs, consommateurs) », elles ont uniquement « un impact sur les entreprises ne respectant pas le règlement Remit », mais « ne crée aucune obligation nouvelle pour les entreprises ». De plus, si ces nouvelles dispositions n'ont « aucun impact significatif » sur le budget de l'État ou des collectivités territoriales, elles ont « des impacts sur la CRE » et notamment « le nombre d'ETP », dans la mesure où elles « [actent] l'extension de ses pouvoirs de surveillance et de sanction à la fourniture de données relatives au marché du GNL et aux manquements à l'obligation de répondre à une demande d'information de l'Acer » et « [augmentent] également le niveau maximal de sanctions que le CoRDIS peut imposer à des acteurs en cas de violation de Remit ».

C. Le calibrage technique du dispositif proposé est amendable

Le rapporteur constate que l'évolution des contrôles et des sanctions de la CRE et de son CoRDis sur les marchés de gros de l'énergie a donné lieu à peu de consultations préalables.

À la demande du rapporteur, la DGEC a ainsi indiqué qu'aucune consultation obligatoire n'est requise et qu'aucune consultation facultative n'a été conduite. Par ailleurs, elle a précisé avoir travaillé avec la CRE pour la rédaction des nouvelles dispositions.

Le rapporteur souligne que l'ensemble des acteurs interrogés par lui¹ ont salué, sur le principe, ce dispositif qui accroît l'intégrité et la transparence des marchés de gros de l'énergie, au bénéfice des consommateurs.

Pour autant, le groupe EDF a proposé de rétablir une référence au caractère proportionné des sanctions, de faire mention des éléments comme des circonstances prévues par le droit européen, de supprimer la sanction liée au GNL et de limiter celles plus générales.

Pour ce qui le concerne, le rapporteur prend acte du niveau des sanctions, la proportion de 8 % du chiffre d'affaires excédant très largement les *minima* de 1 et 2 % prévus par les articles 4, 8, 9 et 15 du règlement « Remit » du 25 octobre 2021, actualisé par le règlement le modifiant du 11 avril 2024. Il observe que le règlement n'interdit pas le maintien en droit interne d'une référence au caractère proportionné des sanctions. Il relève également que certaines mentions prévues par le règlement sont omises par le droit interne proposé, s'agissant de la qualité des informations (article 7 *quinquies*), du prononcé d'une injonction, d'une restitution, d'une astreinte, d'un avertissement ou d'une communication (paragraphe 3 de l'article 18) ou de la demande d'information (paragraphe 1 de l'article 13 *ter*).

En réponse au rapporteur, la DGEC et la CRE ont indiqué que si la proportion de 8 % du chiffre d'affaires excède effectivement les *minima* européens précités, elle existe d'ores et déjà en droit national, à l'article L. 134-27 du code de l'énergie. En revanche, elles ont précisé que les conditions de sanction en cas d'avantage financier gagneraient à être précisées, notamment pour reprendre la limite de 20 % du chiffre d'affaires prévue au paragraphe 3 de l'article 18 du règlement « Remit », du 25 octobre 2021, actualisé par le règlement le modifiant du 11 avril 2024. Par ailleurs, si la DGEC a justifié la réécriture du caractère proportionné des sanctions, la CRE a admis la possibilité de faire évoluer cette rédaction. Enfin, la DGEC et la CRE n'ont pas jugé utile de modifier les références à la qualité des informations (article 7 *quinquies*) et à la demande d'informations

¹ Association française indépendante de l'électricité et du gaz (AFIEG), Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), Commission de régulation de l'énergie (CRE), EDF, Médiateur national de l'énergie (MNE), Mouvement des entreprises de France (Medef), Réseau de transport d'électricité (RTE), TotalEnergies.

(paragraphe 1 de l'article 13 *ter*), mais se sont montrées ouvertes s'agissant de celle sur la restitution de l'avantage financier (paragraphe 3 de l'article 18).

Dans ce contexte, la commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur (COM-39) ayant pour objet d'ajuster l'article 22.

En premier lieu, il rétablit une référence générale à la nécessité pour le CoRDIS de prendre des sanctions proportionnées, en fonction de la gravité du manquement.

En second lieu, l'amendement alourdit les sanctions, en relevant à 20 % du chiffre d'affaires ou des revenus annuels la sanction prévue, en cas d'avantage financier, aux infractions au règlement concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie, du 25 octobre 2011, dit « Remit », tel que révisé le 11 avril 2024.

Enfin, il précise plusieurs dispositions d'application s'agissant des données relatives au GNL, ainsi que des pouvoirs d'injonction, de restitution, d'avertissement, de communication ou d'astreinte.

De plus, la commission a adopté un autre amendement présenté par le rapporteur (COM-40) visant à appliquer la disposition à Wallis et Futuna.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 23

**Modification de la procédure de mise en concurrence
des projets d'électricité renouvelable**

Cet article vise à modifier la procédure de mise en concurrence des projets d'électricité renouvelable.

La commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur (COM-41) ayant pour objet d'ajuster l'article 23.

Tout d'abord, il maintient la possibilité pour le Gouvernement de tenir compte d'un nouveau critère pour l'attribution de ces projets : le rythme de développement, en plus des techniques de production et de la localisation des installations. De plus, il applique ce dispositif aux projets de gaz renouvelable, par parallélisme. De la sorte, cela permettrait au ministre chargé de l'énergie de s'adapter aux besoins des différentes filières d'énergies renouvelables.

Plus encore, l'amendement supprime la possibilité pour le Gouvernement d'attribuer des projets d'électricité renouvelable dépassant les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui doivent être compatibles avec ceux de la loi de programmation énergétique.

En effet, cette seconde possibilité poserait plusieurs difficultés.

D'une part, elle supprimerait tout encadrement réglementaire ou législatif des appels d'offres en matière d'électricité renouvelable, puisqu'elle autoriserait à lancer de tels appels d'offres au-delà des objectifs fixés par la PPE, eux-mêmes compatibles avec ceux de la loi de programmation énergétique.

D'autre part, elle modifierait les appels d'offres en matière d'électricité renouvelable de manière générale et pérenne, alors que le besoin porte essentiellement sur le lancement du dixième appel d'offres (AO10) sur l'éolien en mer.

Enfin et surtout, compte tenu des retards pris dans l'examen du projet de loi « Ddadue », elle ne pourrait aboutir qu'au cours du premier semestre 2025, si bien que la publication de la nouvelle PPE ou l'examen de la nouvelle loi de programmation énergétique pourrait très bien intervenir avant.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Des procédures de mise en concurrence bien établies en matière d'électricité, de gaz et d'hydrogène renouvelables, afin d'atteindre les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la loi de programmation énergétique

A. Le code de l'énergie permet à l'autorité administrative de recourir à une procédure de mise en concurrence pour soutenir les projets d'électricité, de gaz ou d'hydrogène renouvelables

Depuis la loi « Service public de l'électricité » du 10 février 2000¹, codifiée par l'ordonnance « Codification du code de l'énergie » du 9 mai 2011², l'article L. 311-10 du code de l'énergie dispose que l'autorité administrative³ peut recourir à une procédure de mise en concurrence lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), notamment ceux concernant les techniques de production et la location des installations.

Il est précisé que toute personne installée sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne ou, dans le cadre de l'exécution d'accords internationaux, sur le territoire de tout autre État et désirant exploiter une unité de production, peut participer à cette procédure. Depuis la loi « Autoconsommation » du 24 février 2017⁴, cette participation intervient sous réserve des articles L. 2224-32 à L. 2224-33 du code général des collectivités territoriales confiant aux collectivités territoriales et à leurs groupements compétence pour aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter toute installation de production d'énergie renouvelable, de valorisation énergétique des déchets, de production d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone, de cogénération ou de récupération d'énergie.

Hormis le cas de l'électricité renouvelable, le code de l'énergie prévoit des procédures de mise en concurrence pour l'effacement (article L. 271-4), le biogaz (articles L. 446-5 et L. 446-15) et l'hydrogène (article L. 812-2).

¹ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (Article 8).

² Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

³ En l'espèce, le ministre chargé de l'énergie, en application de l'article R. 311-12 du code de l'énergie.

⁴ Loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables (Article 3).

B. La directive « EnR3 » du 11 décembre 2023 permet aux États membres de mettre en œuvre un régime d'aide en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables pour atteindre, voire dépasser, les objectifs de déploiement européens

Les directives successives sur les énergies renouvelables, dites « EnR1 »¹ du 23 avril 2009, « EnR2 »² du 11 décembre 2018, et « EnR3 »³ du 18 octobre 2023, ont prévu la possibilité pour les États membres de mettre en œuvre des régimes d'aide en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

À titre d'exemple, l'article 4 de la directive « EnR2 » du 11 décembre 2018, non directement modifié par la directive « EnR3 » du 18 octobre 2023, dispose que les États membres peuvent mettre en œuvre des régimes d'aides en vue d'atteindre, voire de dépasser, les objectifs de déploiement de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, en garantissant notamment leur octroi de manière ouverte, transparente, concurrentielle, non discriminatoire et efficace au regard des coûts.

II. Le dispositif envisagé - Une modification de la procédure de mise en concurrence des projets d'électricité renouvelable permettant un dépassement des objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)

L'article 23 entend modifier la procédure de mise en concurrence, mentionnée à l'article L. 311-10 du code de l'énergie, en prévoyant la possibilité pour l'autorité administrative :

- de dépasser, plutôt que d'atteindre, les objectifs de capacités de production fixés par la PPE ;
- de tenir compte, non seulement des techniques de production et de la localisation des installations, mais aussi du rythme de développement.

De plus, il prévoit l'application de cette procédure à Wallis et Futuna, dans la mesure où elle est de plein droit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

¹ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

² 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.

³ Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Une extension de la nouvelle procédure précitée aux zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain continental

A. Un ajustement a été réalisé en commission

À l'Assemblée nationale, un amendement CD74, présenté par le rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Vincent Thiébaud, a été adopté en commission.

Il vise à appliquer la nouvelle procédure précitée aux zones non interconnectées (ZNI) au réseau métropolitain continental, sous réserve de l'avis conforme du président de ces collectivités.

Sollicitée par le rapporteur, la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a indiqué être favorable à cet ajout qui permet d'associer formellement la collectivité concernée : Corse, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion, Wallis-et-Futuna.

B. D'autres ajustements ont été effectués en séance publique

À l'Assemblée nationale, deux amendements du rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable Vincent Thiébaud ont été adoptés en séance publique :

- un amendement de coordination n° 71 visant à compléter l'application du dispositif à Wallis et Futuna ;
- un amendement rédactionnel n° 60 tendant à remplacer l'expression « *lorsque* » à celle « *dans le cas où* ».

Un amendement rédactionnel n° 70 visant à remplacer « *l'avis conforme* » du président de la ZNI par son « *accord* », présenté par le rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable Vincent Thiébaud, n'a pas été adopté.

IV. La position de la commission - Une modification de la procédure de mise en concurrence des projets d'électricité renouvelable devant être mieux encadrée

A. Le rattachement légistique du dispositif proposé est contestable

Le rapporteur fait observer que le rattachement de la modification de la procédure de mise en concurrence des projets d'électricité renouvelable au projet de loi de transposition du droit européen n'a rien d'évident : en effet, la directive « EnR 2 », du 11 décembre 2018, a déjà été transposée sur ce point et aucune procédure administrative ou contentieuse n'a été engagée par la Commission européenne pour faire évoluer ce dispositif ainsi transposé.

Au reste, la rédaction de la directive est facultative, puisque le paragraphe 1 de l'article 4 dispose qu'« *en vue d'atteindre ou de dépasser l'objectif*

de l'Union établi à l'article 3, paragraphe 1, et la contribution de chaque État membre à la réalisation de cet objectif fixé au niveau national aux fins du déploiement de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, les États membres peuvent mettre en œuvre des régimes d'aide ».

Ni le régime d'aide, ni encore le dépassement des objectifs, ne constituent donc des obligations européennes.

La directive « EnR3 » du 18 octobre 2023, qui modifie la directive « EnR2 du 11 décembre 2018, ne change pas l'état du droit sur ce point.

B. L'opportunité politique du dispositif proposé est discutable

Le rapporteur note que la révision de notre programmation énergétique a été remise au cœur de l'agenda politique.

En effet, depuis la loi de « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019¹, l'article L. 100-1 A du code de l'énergie prévoit qu'une loi fixe les objectifs de la politique énergétique nationale, à compter du 1^{er} juillet 2023, puis tous les cinq ans. Ce même article précise que quatre documents règlementaires existants – la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNIEC) et la stratégie de rénovation de long terme – doivent être compatibles avec les objectifs fixés par cette loi. De plus, l'article L. 141-4 du même code précise que la PPE doit être publiée dans un délai de douze mois à compter de l'adoption de la loi, une disposition similaire visant la SNBC à l'article L. 222-1 C du code de l'environnement. Enfin, localement, les articles L. 141-5-1 et L. 141-5-3 du code de l'énergie précisent que les objectifs régionaux en matière d'énergies renouvelables et les zones d'accélération des installations d'énergies renouvelables doivent être établis pour atteindre les objectifs fixés par cette loi ou y contribuer.

Si la révision de notre programmation énergétique a connu des retards, imputables aux quatre remaniements successifs intervenus en 2024, elle est désormais en bonne voie. Tout d'abord, sur le plan législatif, le Sénat a fait adopter, avec l'appui du Gouvernement, la proposition de loi n° 555 (2024-2025) portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie, le 16 octobre 2024. Plus encore, sur le plan règlementaire, le Gouvernement a mis en consultation la PPE et la SNBC, le 4 novembre 2024, le PNIEC ayant été transmis à la Commission européenne le 10 juillet 2024. Il s'agit donc d'un chantier en route, sur lequel le Sénat et le Gouvernement sont très mobilisés.

C. L'intérêt juridique du dispositif proposé est compréhensible

Le rapporteur relève que l'évolution de la procédure de mise en concurrence des projets d'électricité renouvelable est demandée pour permettre de lancer le prochain appel d'offres en matière d'éolien en mer.

¹ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (Article 2).

Sollicitée par le rapporteur, la DGEC a indiqué que la mesure permettra de lancer, dès 2025, des appels d'offres pour l'éolien en mer dont la capacité et la durée sont supérieures à ceux figurant dans l'actuelle PPE. En effet, le Gouvernement souhaite atteindre 45 gigawatts (GW) de capacités installées d'ici 2050, tandis que l'actuelle PPE ne vise qu'entre 5,2 et 6,2 GW d'ici 2028. Pour mémoire, la nouvelle PPE, en cours de concertation, propose un objectif total de 18 GW d'ici 2035 et la proposition de loi sénatoriale, en cours de navette, permet un objectif annuel d'au moins 1 GW par an.

Le tableau ci-après, transmis par la DGEC, rappelle les ambitions du Gouvernement s'agissant des appels d'offres pour l'éolien en mer.

Appel d'offres	Date prévisionnelle d'attribution	Puissance	Localisation	Puissance cumulée éolien en mer
AO7	Début 2025	1,2 GW	Sud-Atlantique	6,6 GW
AO8	Début 2025	1,5 GW	Centre-Manche	8,1 GW
AO9	Fin 2025	2,7 GW	Bretagne-Sud (0,5 GW) Méditerranée (2x0,5 GW) Sud-Atlantique (1,2 GW)	10,8 GW
AO10	Fin 2026	Au moins 8 GW	Multi-façades	Au moins 18 GW en service en 2035
AO11 et plus	2030-2031	Selon AO10*	Multi-façades	Au moins 26 GW en service en 2040 45 GW en service en 2050

* pour atteindre au moins 26 GW cumulés

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a estimé que le dispositif proposé est pertinent pour accélérer et sécuriser l'AO10 sur l'éolien en mer, afin d'attribuer une capacité entre 8 et 10 GW d'ici fin 2026 et de réaliser l'objectif de 18 GW d'ici 2035 figurant dans la nouvelle PPE.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement a insisté sur la conformité du dispositif proposé avec le cadre constitutionnel et conventionnel. D'une part, sur le plan de la constitutionnalité, « l'option réglementaire n'a donc pas été retenue pour des raisons d'insécurité juridique ». D'autre part, sur le plan de la conventionnalité, « l'option retenue vise donc à transposer par la voie législative, la directive UE 2018/2001, en reprenant précisément les termes de son article 4 ».

De son côté, le Conseil d'État a estimé, dans son avis, que « ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières » de sa part.

D. L'impact économique du dispositif proposé est entendable

Le rapporteur observe que l'évolution de la procédure de mise en concurrence des projets d'électricité renouvelable doit apporter des bénéfices économiques.

Interrogés par le rapporteur, la DGEC et la CRE ont évoqué un impact économique positif.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement a indiqué que « la mesure va permettre d'accélérer l'implantation de nouvelles installations de production »,

notamment « pour la filière des énergies renouvelables » et « plus particulièrement concernant l'éolien en mer » ; au total, « l'impact économique de la mesure sera fort pour l'ensemble de l'économie française en permettant d'accélérer la transition énergétique. » Étant donné que cette mesure consiste simplement en une accélération, l'impact sur le budget de l'État ou des collectivités territoriales est présenté comme nul, avec « un éventuel lissage ».

E. Le calibrage technique du dispositif proposé est perfectible

Le rapporteur constate que l'évolution de la procédure de mise en concurrence des projets d'électricité renouvelable a donné lieu à peu de consultations préalables.

À la demande du rapporteur, la DGEC a ainsi indiqué qu'aucune consultation obligatoire n'est requise et qu'aucune consultation facultative n'a été conduite.

Le rapporteur souligne que plusieurs acteurs interrogés par lui¹ ont salué, sur le principe, ce dispositif, qui doit permettre au Gouvernement de lancer les appels d'offres en matière d'éolien en mer et de renforcer, par la même, notre transition et notre souveraineté énergétiques.

Pour autant, plusieurs acteurs lui ont fait part de remarques.

Tout d'abord, le CRE a estimé que l'introduction d'un avis conforme du président de la ZNI pour toute procédure de mise en concurrence en matière d'électricité renouvelable est trop générale, cet avis ne devant être conforme qu'en cas de dépassement des objectifs prévus par la PPE.

De plus, la Fédération nationale des collectivités territoriales et régions (FNCCR) a plaidé pour l'introduction d'une bonification pour les projets d'énergies renouvelables portés par les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs sociétés.

Pour ce qui le concerne, le rapporteur estime que le dispositif proposé pose plusieurs difficultés juridiques :

- d'une part, il supprimerait tout encadrement réglementaire ou législatif des appels d'offres en matière d'électricité renouvelable, puisqu'il autoriserait à lancer de tels appels d'offres au-delà des objectifs fixés par la PPE, eux-mêmes compatibles avec ceux de la loi de programmation énergétique ;

- d'autre part, il romprait avec le principe de neutralité technique, dans la mesure où de tels dépassements seraient permis pour l'électricité renouvelable, mais non pour le gaz renouvelable, l'hydrogène renouvelable ou encore les effacements de consommation ;

¹ Association française indépendante de l'électricité et du gaz (AFIEG), Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), Commission de régulation de l'énergie (CRE), Fédération nationale des collectivités concédantes et régions (FNCCR), Mouvement des entreprises de France (Medef), Syndicat des énergies renouvelables (SER), Union française de l'électricité (UFE).

- plus encore, il modifierait les appels d'offres en matière d'électricité renouvelable de manière générale et pérenne, alors que le besoin porte essentiellement sur le lancement de l'AO10 sur l'éolien en mer ;

- enfin, compte tenu des retards pris dans l'examen du projet de loi « Ddadue », il ne pourrait aboutir qu'au cours du premier semestre 2025, si bien que la publication de la nouvelle PPE ou l'examen de la nouvelle loi de programmation énergétique pourrait très bien intervenir avant.

En réponse au rapporteur, la DGEC a rappelé la nécessité d'éviter tout risque de trous de charge pour la filière industrielle française de l'éolien en mer. Elle a indiqué ne pas estimer nécessaire l'extension du dispositif aux objectifs législatifs ou aux autres secteurs.

Dans ce contexte, la commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur (COM-41) ayant pour objet d'ajuster l'article 23.

Tout d'abord, il maintient la possibilité pour le Gouvernement de tenir compte d'un nouveau critère pour l'attribution de ces projets : le rythme de développement, en plus des techniques de production et de la localisation des installations. De plus, il applique ce dispositif aux projets de gaz renouvelable, par parallélisme.

Plus encore, l'amendement supprime la possibilité pour le Gouvernement d'attribuer des projets d'électricité renouvelable dépassant les objectifs fixés par la PPE, qui doivent être compatibles avec ceux de la loi de programmation énergétique.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 26 (avis)
**Ajustement des dispositions d'urbanisme
afférentes aux projets d'énergies renouvelables**

Cet article vise à modifier plusieurs dispositions d'urbanisme afférentes aux projets d'énergies renouvelables.

Lors de son examen en séance publique à l'Assemblée nationale, un amendement supprimant cet article a été adopté.

La commission a adopté un sous-amendement présenté par le rapporteur (COM-87) ayant pour objet d'ajuster l'amendement rétablissant cet article, présenté par le rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Ce sous-amendement consolide l'application rétroactive de la contribution aux coûts de raccordement au réseau public de distribution d'électricité pour les opérations pour lesquelles le permis de construire, le permis d'aménager ou la décision de non-opposition ont été délivrées à compter du 10 septembre 2023.

La commission des affaires économiques propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

L'article 26 tend à modifier plusieurs dispositions liées à l'urbanisme, en :

- ajustant les obligations de déploiement d'ombrières photovoltaïques sur les aires de stationnement, ainsi que les sanctions des manquements afférents ;

- coordonnant le code de l'urbanisme avec le code de l'énergie, s'agissant de la suppression d'une contribution communale ou intercommunale anciennement due sur l'extension des réseaux publics de distribution d'électricité ;

- renforçant les contrôles des installations agrivoltaïques, en étendant l'échéance de ces contrôles, de six ans à la fin de l'exploitation ou de l'autorisation de ces installations.

Le rapporteur rappelle que la commission a déjà soutenu, sur le principe, les dispositions précitées. D'une part, elle a donné un avis favorable à l'adoption des obligations de déploiement d'ombrières photovoltaïques, dans le cadre de l'examen de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021¹, et de la loi « Aper » du 10 mars 2023². D'autre part, elle a plaidé pour la

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

² Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

coordination proposée s'agissant des réseaux électriques et les contrôles suggérés concernant les installations photovoltaïques, dans le cadre de son bilan d'application des lois pour l'année 2023-2024 et de la proposition de loi n° 555 (2023-2024) portant programmation énergétique et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie, adoptée par le Sénat le 16 octobre 2024.

Le rapporteur constate que plusieurs acteurs ont formulé des observations sur ces dispositions.

Tout d'abord, s'agissant du déploiement des ombrières photovoltaïques, Départements de France (DF) a estimé nécessaire de supprimer la primauté de ces obligations sur les plans locaux d'urbanisme (PLU) et d'accompagner leur application d'un soutien financier de l'État. De leur côté, la Fédération des collectivités concédantes et régies (FNCCR), le Mouvement des entreprises de France (Medef) et France Industrie ont plaidé pour la simplification de ces obligations existantes. Dans le même esprit, la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) a proposé que ces obligations puissent incomber soit au gestionnaire de l'ombrière, soit au propriétaire du parc. À l'inverse, le Syndicat des énergies renouvelables (SER) s'est dit opposé à ces simplifications, proposant leur rétablissement pour les nouveaux contrats ou ceux renouvelés. L'Union française de l'électricité (UFE) a également indiqué des réserves sur ces simplifications.

Plus encore, concernant la contribution sur les réseaux électriques, la FNCCR l'a appuyé en suggérant, en outre, d'apporter une précision afférente au fait générateur de cette contribution.

Enfin, pour ce qui est des contrôles des installations photovoltaïques, la CPME s'est dite défavorable, proposant de limiter leur durée jusqu'à 6 ans après l'achèvement de l'installation plutôt que son exploitation. Le SER a aussi indiqué des réserves sur ces contrôles.

Le 10 octobre 2024, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a émis un avis défavorable sur le projet de loi¹, saluant la disposition sur la contribution sur les réseaux électriques, mais s'inquiétant de celle sur le déploiement des ombrières photovoltaïques et mettant l'accent, au global, sur le coût budgétaire et la complexité normative de l'article 26.

Pour ce qui le concerne, en dépit de la succession des textes, le rapporteur estime utile de maintenir une position claire et stable. Il propose donc à la commission de conserver une même position que pour les textes passés. En revanche, il appelle à lever deux irritants identifiés par les élus locaux : la primauté sur les PLU des obligations de déploiement des ombrières, et l'omission du fait générateur de la contribution sur les réseaux électriques.

¹ L'avis est consultable [ici](#).

À l'Assemblée nationale, l'article 26 n'a pas été adopté en séance publique. La situation de majorité relative n'a pas permis de rassembler un nombre suffisant de votes favorables.

Au Sénat, le rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable entend présenter un amendement rétablissant cet article. Cet amendement supprime la primauté sur les PLU des obligations de déploiement des ombrières, mais laisse en suspens l'omission du fait générateur de la contribution sur les réseaux électriques.

Dans ce contexte, la commission a adopté un sous-amendement présenté par le rapporteur (COM-87) ayant pour objet d'ajuster l'amendement de rétablissement précité.

Ce sous-amendement consolide l'application rétroactive de la contribution aux coûts de raccordement au réseau public d'électricité, pour les opérations pour lesquelles le permis de construire, le permis d'aménager ou la décision de non-opposition ont été délivrées à compter du 10 septembre 2023.

La commission des affaires économiques propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

Article 27

**Renforcement des obligations
en matière d'efficacité et de rénovation énergétiques**

Cet article vise à renforcer les obligations en matière d'efficacité et de rénovation énergétiques.

La commission a adopté deux amendements présentés par le rapporteur (COM-42, COM-43) modifiant cet article.

Le premier amendement ajuste plusieurs des obligations précitées en :

- inscrivant directement dans la loi les seuils européens minimaux de 100 et 175 M€ pour la prise en compte, dans l'évaluation environnementale, des solutions en matière d'efficacité et de sobriété énergétiques ;

- permettant l'appréciation des seuils d'application des audits énergétiques et des systèmes de management de l'énergie sur les trois années passées ;

- permettant que l'audit énergétique puisse être réalisé dans le cadre d'un audit environnemental plus large ;

- reprenant les exemptions européennes à la mise en œuvre des audits énergétiques et des systèmes de management de l'énergie ;

- inscrivant directement dans la loi les seuils européens minimaux de 1, 7, 8 et 10 mégawatts (MW) pour la réalisation de l'analyse coûts-avantages pour l'approvisionnement des réseaux de chaleur et de froid ;

- définissant mieux l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics ;

- reprenant les exemptions européennes à l'obligation de valorisation de la chaleur fatale ;

- préférant la notion de secrets protégés par la loi, plutôt que celle de secret des affaires ;

- complétant le rapport sur la trajectoire de financement, pour viser l'objectif de réduction de la consommation d'énergie, en plus de celui de rénovation des bâtiments publics.

En outre, l'amendement supprime une disposition relative à l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics, introduite à l'Assemblée nationale, qui ne respecterait pas le droit européen.

Le second amendement inscrit directement dans la loi les exemptions européennes au haut niveau de performance énergétique des bâtiments. Cet amendement a été soutenu par Sabine Drexler, sénateur membre de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication

et du sport, dans la mesure où ces exemptions concernent notamment les bâtiments protégés en raison de leur environnement ou de leur valeur architecturale ou historique ou ceux servant de lieux de culte.

Enfin, deux amendements présentés par le sénateur Patrick Chaize relatifs à l'obligation de valorisation de la chaleur fatale des centres de données ont été adoptés : le premier (COM-31) prévoit la publication par les centres de données, sur leur site Internet, des informations administratives, environnementales et énergétiques les concernant et le second (COM-119) la fixation par les ministres chargés de l'énergie et de l'environnement, dans un arrêté, des conditions applicables aux centres de données, dont celles permettant d'améliorer l'efficacité énergétique, la disponibilité du réseau, l'utilisation de l'eau et la transition vers la neutralité carbone.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Des obligations bien établies en matière d'efficacité et de rénovation énergétiques issues du code de l'énergie et du code de l'environnement, qui doivent être enrichies et infléchies pour tenir compte du droit européen

A. Le code de l'environnement soumet les projets d'ampleur à évaluation environnementale

Depuis la loi « Protection de la nature » du 10 juillet 1976¹, codifiée par l'ordonnance « Codification » du 18 septembre 2000², les articles L. 122-1 à L. 122-15 du code de l'environnement définissent les modalités d'application de l'évaluation environnementale.

L'article L. 122-1 du même code dispose que les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale, systématique ou au cas par cas.

Cette évaluation environnementale est définie comme un processus constitué d'un rapport d'évaluation élaboré par le maître d'ouvrage, de la réalisation des consultations prévues ainsi que de l'examen des informations réalisé par l'autorité compétente de l'ensemble des informations présentées dans l'étude et reçues dans les consultations et du maître d'ouvrage. Elle porte sur la population et la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, le paysage, ainsi que sur leurs interactions.

Elle fait l'objet d'un avis de la part de l'autorité environnementale, de même que des collectivités territoriales et de leurs groupements intéressés.

¹ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (Article 2).

² Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement.

L'article L. 122-6 du même code précise que le rapport d'évaluation élaboré par le maître d'ouvrage identifie, décrit et évalue les effets notables sur l'environnement ainsi que les solutions de substitution raisonnables.

Ce rapport présente les mesures prévues pour éviter, réduire ou compenser les incidences négatives notables sur l'environnement. Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été retenues. Il contient les informations pouvant être raisonnablement exigées, compte tenu de l'état des connaissances et des méthodes.

B. Les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) fixent les objectifs et les actions des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de transition énergétique

Depuis la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010¹, l'article L. 229-26 du code de l'environnement dispose la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération communale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants doivent adopter un plan climat-air-énergie territorial (PCAET).

Ce plan contient des objectifs stratégiques et opérationnels², un programme d'actions³, une carte identifiant les zones d'accélération pour l'implantation d'installations de production d'énergies renouvelables, mentionnées à l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie, un plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques, mentionné à l'article L. 222-9 du code de l'environnement⁴, ainsi qu'un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats. Ce programme d'actions a été étendu aux installations de biogaz par la loi « Pouvoir d'achat » du 16 août 2022⁵, et aux installations agrivoltaïques par la loi « Aper », du 10 mars 2023⁶.

Rendu public tous les six ans, il doit être compatible avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), défini à l'article L. 222-1 du même code, voire le plan de protection de l'atmosphère (PPA), mentionné à l'article L. 222-4 du même code, et doit être intégré par la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Article 75).

² Afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre et de s'y adapter.

³ Afin d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer de manière coordonnée des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur, d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, de développer le stockage et d'optimiser la distribution d'énergie, de développer les territoires à énergie positive, de réduire l'empreinte environnementale du numérique, de favoriser la biodiversité, de limiter les émissions de gaz à effet de serre (GES) et d'anticiper les impacts du changement climatique.

⁴ Pour la métropole de Lyon, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 100 000 habitants et ceux couverts en tout ou partie par un plan de protection de l'atmosphère (PPA).

⁵ Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (Article 27).

⁶ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (Article 54).

intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 50 000 habitants dans leur rapport sur la situation en matière de développement, mentionné à l'article L. 2311-1-1 du code général des collectivités territoriales.

C. Les certificats d'économies d'énergie (C2E) consistent en un dispositif de soutien des ménages ou des entreprises en faveur de la transition énergétique

Introduits par la loi « Pope » du 13 juillet 2005¹, et codifiés par l'ordonnance « Codification du code de l'énergie » du 9 mai 2011², les articles L. 221-1 à L. 221-13 du code de l'énergie déterminent les conditions d'application des certificats d'économies d'énergie (C2E).

Les C2E constituent des certificats délivrés à des personnes éligibles³, en contrepartie de la réalisation d'opérations d'économies d'énergie auprès des particuliers ou d'entreprises.

Pour la cinquième période d'application des C2E, c'est-à-dire du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025, leur volume a été porté de 2 500 à 3 100 térawattheures cumac (TWh cumac) par un décret du 27 octobre 2022⁴. Au 1^{er} janvier 2022, 852 TWh ont été livrés, dont 524 au titre des opérations classiques et 318 au titre des opérations précarité⁵.

Depuis la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019⁶, l'article L. 221-7-1 du même code dispose que les opérations d'économies d'énergie qui conduisent à une hausse des émissions de gaz à effet de serre (GES) ne donnent pas lieu à la délivrance de C2E.

D. Les audits énergétiques et les systèmes de management de l'énergie consistent en des dispositifs de suivi de la performance énergétique des entreprises

Depuis la loi « Ddadue » du 16 juillet 2013⁷, les articles L. 233-1 à L. 233-4 du code de l'énergie définissent les obligations afférentes à la performance énergétique des entreprises.

¹ Loi n° 2005-781 de programmation fixant les orientations de la politique énergétique (Article 14).

² Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

³ Personnes morales qui mettent à la consommation des carburants automobiles ou du fioul domestique et dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'État et celles qui vendent de l'électricité, du gaz, de la chaleur ou du froid aux consommateurs finals et dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'État ; collectivités territoriales, groupements et sociétés d'économie mixte ; Agence nationale de l'habitat (ANAH) ; organismes d'habitation à loyer modéré (HLM).

⁴ Décret n° 2022-1368 du 27 octobre 2022 portant augmentation des obligations d'économies d'énergie dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie.

⁵ Ministère de la transition écologique (MTE), Rapport annuel sur la 5^e période des C2E 2022-2025, année 2022, p. 36.

⁶ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (Article 38).

⁷ Loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement durable (Article 40).

L'article L. 233-1 du même code dispose que les personnes morales immatriculées au registre du commerce et des sociétés, ainsi que les personnes morales non commerçantes ayant une activité économique dont le bilan, le chiffre d'affaires ou les effectifs excèdent des seuils, sont tenus de réaliser un audit énergétique, tous les quatre ans par un auditeur reconnu compétent, de leurs activités exercées en France.

Les personnes morales précitées établissent un audit énergétique dans les six mois à compter de la création de l'obligation et transmettent les informations à l'autorité administrative à des fins d'études statistiques dans un délai de deux mois suivant la réalisation de l'audit. Les données ainsi transmises restent leur propriété et sont couvertes par le secret des affaires.

Les articles R. 233-1 à D. 233-9 du même code précisent les modalités d'application de cette obligation. Elle s'applique aux entreprises dont le chiffre d'affaires excède 50 M€ et le bilan 43 M€ ou les effectifs 250 personnes sur les deux derniers exercices comptables. Elle couvre 80 % des factures énergétiques acquittées par l'entreprise, voire 65 % pour les plus anciennes. Elle mobilise un prestataire externe ou un personnel interne.

L'article L. 233-2 du même code définit le système de management de l'énergie comme une procédure d'amélioration continue de la performance énergétique reposant sur l'analyse des consommations d'énergie pour identifier les secteurs de consommation significative d'énergie et les potentiels d'amélioration.

Il précise que les personnes qui mettent en œuvre un système de management de l'énergie certifié par un organisme accrédité¹ sont exemptées de l'obligation d'établir un audit énergétique si ce système prévoit un audit satisfaisant aux mêmes critères.

L'article L. 233-3 du même code prévoit qu'un décret définisse les conditions de mise en œuvre de ces deux obligations, en particulier celle d'indépendance et de transmission précitées.

Enfin, l'article L. 233-4 du même code applique des sanctions en cas de manquement à l'obligation d'audit. L'autorité administrative peut infliger à l'intéressé une amende dont le montant est proportionné à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés. Cette amende ne peut excéder 2 % du chiffre d'affaires du dernier exercice clos, voire 4 % en cas de récidive. Elle ne peut porter sur des faits remontant à plus de quatre ans.

L'administration ne peut sanctionner l'intéressé qu'après l'avoir mis en demeure de se conformer à ses obligations de manière publique, lui avoir notifié les griefs et lui avoir permis de consulter le dossier et présenter des observations, assisté, le cas échéant, d'une personne de son choix.

¹ Signataire de l'accord de reconnaissance multilatéral établi par la coordination européenne des organismes d'accréditation.

E. La directive « Efficacité énergétique » du 13 septembre 2023, et la directive « Performance énergétique des bâtiments » du 24 avril 2024, fixent des obligations en matière d'efficacité et de rénovation énergétiques à l'échelon européen

Les directives « Efficacité énergétique » du 25 octobre 2012¹, 11 décembre 2018² et 13 septembre 2023³ ont fixé les obligations en matière de réduction de la consommation d'énergie.

La directive du 13 septembre 2023 consacre le principe de primauté de l'efficacité énergétique, selon lequel les États membres veillent à ce que les solutions en matière d'efficacité énergétique soient évaluées dans des décisions en matière de planification, de politique et d'investissement majeur de plus de 100 M€, voire 175 M€ s'agissant des projets infrastructures de transport (article 3).

De plus, la directive fixe, pour les bâtiments publics, des objectifs annuels de réduction de la consommation d'énergie finale totale de 1,9 % (article 5) et de rénovation de la surface au sol total de 3 % (article 6).

Elle comporte également des dispositions sur la prise en compte de l'efficacité énergétique dans les marchés publics (article 7), les mécanismes d'obligations en matière d'efficacité énergétique (article 9), les systèmes de management de l'énergie et les audits énergétiques (article 11), l'efficacité énergétique des centres de données (article 12), l'évaluation des plans locaux en matière de chaleur et de froid (article 25) et la définition des réseaux de chaleur et de froid efficaces (article 26).

Plus spécifiquement, la directive propose des spécifications techniques sur les modalités de comptage ou de facturation de la consommation d'énergie (articles 13 à 20), les droits contractuels de base pour la chaleur et le froid (article 21), les actions d'information et de sensibilisation (article 22), les actions de partenariat (article 23), la réduction de la précarité énergétique (article 24), la prise en compte du principe de primauté de l'efficacité énergétique par les autorités de régulation et les gestionnaires de réseaux de transport ou de distribution d'énergie (article 27), le renforcement des systèmes de qualification, d'agrément et de certification en matière d'efficacité d'énergie (article 28), l'encouragement des services énergétiques (article 29), la mise en œuvre de mécanismes de financement ou d'assistance technique pour l'efficacité énergétique (article 30).

¹ Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE.

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) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relatif à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955.

De leur côté, les directives « Performance énergétique des bâtiments », du 19 mai 2010¹, 30 mai 2018² et 24 avril 2024³, ont précisé des exigences minimales de performance énergétique des bâtiments, neufs ou existants.

À titre d'illustration, l'article 17 de la directive du 24 avril 2024 a prévu que les États membres n'attribuent plus d'aide financière pour l'installation de chaudière utilisant des combustibles fossiles, à partir du 1^{er} janvier 2025.

II. Le dispositif envisagé - Un renforcement des obligations en matière d'efficacité et de rénovation énergétiques applicables aux bâtiments publics et aux centres de données notamment

L'article 27 propose de modifier plusieurs dispositions touchant à l'évaluation environnementale, ainsi qu'à l'efficacité et la rénovation énergétiques des bâtiments publics et des centres de données notamment.

En premier lieu, l'article tend à mieux intégrer l'efficacité énergétique à l'évaluation environnementale préalable des projets.

D'une part, il prévoit que l'évaluation environnementale appliquée aux projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements permette de décrire et d'apprécier les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur la consommation énergétique. Il prévoit aussi que le rapport de l'évaluation environnementale appliquée à certains plans et programmes ayant une incidence notable sur l'environnement permette d'éviter les incidences négatives notables pouvant être entraînées sur la consommation énergétique.

D'autre part, l'article applique aux projets d'investissements supérieurs à 100 M€ ou, s'agissant des infrastructures de transport, supérieurs à 175 M€, une évaluation de leur prise en compte des impératifs d'efficacité et de sobriété énergétiques.

Autre point, l'article précise que les PCAET et leurs programmes d'actions doivent porter non seulement sur la chaleur, mais aussi sur le froid.

Enfin, l'article prévoit que les projets de création d'une nouvelle installation de production d'électricité thermique, d'une nouvelle installation industrielle ou de service ou d'un nouveau centre de données, ou d'une modification substantielle d'une installation existante soient l'objet d'une analyse coûts-avantages.

¹ Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments.

² 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.

³ Directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments.

En deuxième lieu, l'article propose de conforter les objectifs d'efficacité et de rénovation énergétiques des bâtiments publics.

D'une part, il dispose que la consommation d'énergie finale cumulée des organismes publics diminue chaque année d'un volume représentant au moins 1,9 % de la consommation d'énergie finale cumulée de l'année 2021, les transports publics et les forces armées étant exclus de cette consommation. Chaque organisme public doit transmettre chaque année les données relatives à ses consommations.

D'autre part, il prévoit que la surface cumulée des bâtiments appartenant aux organismes publics soit rénovée chaque année d'au moins 3 %, afin de réduire leur consommation d'énergie et leurs émissions de GES, les logements sociaux appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) et les autres logements faisant l'objet d'une convention au titre de l'aide personnalisée au logement (APL) n'étant pas concernés. Chaque organisme public doit transmettre tous les deux ans les données relatives à la rénovation énergétique de ses bâtiments et, à l'exception des forces armées et des administrations de l'État servant à des fins de défense nationale, celles relatives à la performance énergétique de ses bâtiments.

En troisième lieu, l'article permet de consolider plusieurs dispositifs d'efficacité et de rénovation énergétiques.

Tout d'abord, il prévoit que les opérations d'économies d'énergie qui conduisent à une hausse des émissions de GES ne donnent pas lieu à la délivrance de C2E. Il précise que, dans le secteur résidentiel et le secteur tertiaire, les opérations d'économies d'énergie incluant l'installation d'un équipement de chauffage des locaux ou de production d'eau chaude sanitaire utilisant un combustible fossile ne donnent pas lieu à la délivrance de C2E, sauf s'il s'agit d'une énergie d'appoint. En dehors de ces secteurs, cela peut être le cas.

Plus encore, l'article dispose que les personnes morales immatriculées au registre du commerce et des sociétés, ainsi que les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique, sont tenues de mettre en œuvre un système de management de l'énergie lorsque leur consommation annuelle moyenne d'énergie finale est supérieure ou égale à 23,6 gigawattheures (GWh), au plus tard le 11 octobre 2027, et de réaliser un audit énergétique lorsque leur consommation annuelle moyenne d'énergie finale pour leurs activités exercées en France est supérieure ou égale à 2,75 GWh, au plus tard le 11 octobre 2026, puis tous les quatre ans. Elles doivent élaborer un plan d'action sur la base des recommandations découlant du système de management de l'énergie ou de l'audit énergétique, publié dans le rapport annuel de l'entreprise. Elles doivent transmettre les informations relatives à la certification du système de management de l'énergie et à la réalisation de l'audit énergétique. Elles doivent déclarer leur consommation annuelle moyenne d'énergie finale lorsque celle-ci est supérieure à 2,75 GWh.

Enfin, l'article prévoit que les centres de données hébergés par les entreprises, les banques ou les centres de recherche dont la puissance installée est supérieure ou égale à 500 kilowatts (kW) transmettent les informations administratives, environnementales et énergétiques relatives à leur exploitation et à leur activité sur une plateforme numérique mise à disposition par la Commission européenne. De plus, il précise que les centres de données dont la puissance installée est supérieure ou égale à 1 mégawatt (MW) valorisent la chaleur fatale qu'ils génèrent.

Au-delà de ces dispositions, l'article autorise le Gouvernement à prendre, par ordonnances, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure nécessaire à la transposition de la directive du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique.

L'article entre en vigueur le 1^{er} octobre 2025 à l'exception de la disposition sur les opérations d'économies d'énergie – au 1^{er} janvier 2025 –, à l'inventaire national des bâtiments publics – au 1^{er} juillet 2025 – ainsi que de l'habilitation à légiférer par ordonnance – le jour suivant la publication de la loi.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – Plusieurs ajustements techniques

A. Plusieurs ajustements ont été réalisés en commission

À l'Assemblée nationale, 36 amendements présentés par le rapporteur pour la commission du développement durable et de l'aménagement, Vincent Thiébaud, ont été adoptés en commission¹ :

- 1 amendement CD151 précisant les communes et les groupements de communes assujettis à un programme d'actions en matière de chaleur et de froid ;

- 1 amendement CD145 modifiant la définition des systèmes de management de l'énergie ;

- 1 amendement CD138 modifiant la définition des centres de données ;

- 1 amendement CD170 prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la trajectoire de financement de l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics ;

- 2 amendements CD133 et CD137 substituant un décret simple à un décret en Conseil d'État ;

- 1 amendement CD143 modifiant les délais d'entrée en vigueur ;

¹ En outre, un amendement CD26, identique à l'amendement CD153 rédactionnel du rapporteur, a été déposé par la députée Manon Bourquin et adopté.

- 30 amendements d'ordre rédactionnel¹.

Sollicitée par le rapporteur, la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a indiqué être en phase avec les modifications apportées sur les notions de centre de données et de système de management de l'énergie et le principe du rapport sur la trajectoire de financement.

B. D'autres ajustements ont été effectués en séance publique

À l'Assemblée nationale, 8 amendements présentés par le rapporteur pour la commission du développement durable et de l'aménagement Vincent Thiébaud ont été adoptés en séance publique :

- un amendement rédactionnel n° 161 proposant de préciser que l'évaluation de la prise en compte des solutions en matière d'efficacité et de sobriété énergétiques de chaque projet est proportionnée, non « *aux coûts du projet et de ces solutions* », mais aux « *enjeux de consommation énergétique* » ;

- un amendement rédactionnel n° 160 tendant à remplacer l'expression « *modification substantielle* » par « *modification d'ampleur* » ;

- un amendement de coordination n° 72 proposant de supprimer le renvoi à la saisine du Conseil d'État pour le décret devant fixer les modalités d'application de l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics ;

- un amendement rédactionnel n° 73 tendant à remplacer l'expression « *à l'exception* » par celle « *toutefois* » ;

- un amendement rédactionnel n° 74 visant à déplacer l'expression « *créé par le présent article* » ;

- un amendement rédactionnel n° 75 proposant de remplacer le mot « *identifie* » par le mot « *recense* » ;

- un amendement de coordination n° 76 prévoyant de modifier les dates d'entrée en vigueur ;

- un amendement rédactionnel n° 77 tendant à remplacer l'expression « *sur le fondement de sa rédaction antérieure à la présente loi* » par celle « *dans sa rédaction résultant de la présente loi* ».

De plus, le Gouvernement a fait adopter, avec l'avis favorable du rapporteur pour la commission du développement durable et de l'aménagement Vincent Thiébaud, 2 amendements :

- un amendement n° 226 visant à exclure les « *opérateurs de l'État* » des opérateurs publics auxquels s'appliquent les obligations de performance et de rénovation énergétiques ;

¹ CD144, CD169, CD148, CD149, CD152, CD118, CD121, CD119, CD122, CD168, CD146, CD153, CD123, CD127, CD124, CD125, CD126, CD130, CD131, CD132, CD135, CD129, CD136, CD139, CD128, CD140, CD141, CD142, CD120, CD147.

- un amendement n° 225 tendant à élargir l'exclusion des logements sociaux de l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics aux organismes suivants : logements faisant l'objet d'une convention conclue en application de l'article L. 831-1 du code de la construction et de l'habitation, appartenant aux organismes HLM définis à l'article L. 411-2 du même code, logements appartenant aux organismes agréés au 1° de l'article L. 365-1 du même code, sociétés d'économie mixte agréées mentionnées à l'article L. 481-1 du même code, logements sociaux non conventionnels appartenant aux organismes HLM définis au même article L. 411-2.

Enfin, ont été adoptés, avec l'avis défavorable du rapporteur pour la commission du développement durable et de l'aménagement Vincent Thiébaud et du Gouvernement :

- un amendement n° 10, présenté par le député Emmanuel Blairy, exemptant de l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics ceux appartenant aux collectivités territoriales de moins de 5 000 habitants et dont le budget est inférieur à 2 M€ ;

- un amendement n° 40, présenté par le député Matthias Renault, supprimant l'habilitation à légiférer par ordonnance.

IV. La position de la commission – Un renforcement nécessaire, mais perfectible, des obligations en matière d'efficacité et de rénovation énergétiques

A. L'intérêt juridique du dispositif proposé est établi

Le rapporteur relève que la transposition de la directive « Efficacité énergétique », du 13 septembre 2023, et la directive « Performance énergétique des bâtiments », du 24 avril 2024, constitue une nécessité juridique.

Interrogée par le rapporteur, la DGEC a indiqué que la transposition de la première directive doit intervenir d'ici le 10 octobre 2025 et la seconde le 29 mai 2026. Cependant, les dispositions de la première directive sur les centres de données auraient dû être transposées avant le 15 septembre 2024, et celles sur la seconde directive sur les C2E avant le 1^{er} janvier 2025. Il n'existe cependant pas de risque contentieux, dans la mesure où aucune procédure administrative ou contentieuse n'a été engagée par la Commission européenne sur ces nécessaires transpositions.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement a insisté sur la conformité du dispositif proposé avec le cadre constitutionnel et conventionnel. D'une part, sur le plan de la constitutionnalité, il a estimé que « *dans l'hypothèse où le juge constitutionnel examinerait la constitutionnalité de dispositions de droit national prises pour l'application d'un règlement de l'Union européenne, le présent article n'est en contrariété avec aucune règle ou norme de valeur constitutionnelle* ». Plus spécifiquement, il a considéré que les dispositions sur l'évaluation

environnementale, les C2E, l'audit énergétique, l'obligation de réduction de la consommation d'énergie et l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics respectent la Charte de l'environnement. D'autre part, s'agissant de la conventionnalité, il a rappelé qu'« *il est indispensable de transposer la directive 2013/1791/UE* ». Plus précisément, il a considéré que les dispositions sur l'évaluation environnementale, les plans locaux en matière de chaleur et de froid, les C2E, l'audit énergétique, les centres de données, l'obligation de réduction de la consommation et l'obligation de la rénovation énergétique des bâtiments publics respectent les articles 26, 25, 8, 11, 12, 5 et 6 de la directive « Efficacité énergétique », du 13 septembre 2023.

De son côté, le Conseil d'État indique dans son avis que « *ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières* » de sa part.

Le rapporteur rappelle que la commission a déjà soutenu, sur le principe, les dispositions précitées. D'une part, dans sa résolution n° 124 (2021-2022) sur le paquet « Ajustement 55 », adoptée par le Sénat le 5 avril 2022, elle a plaidé pour compenser les obligations en matière d'efficacité et de rénovation énergétiques. D'autre part, dans la loi « Climat-Résilience », du 22 août 2021¹, elle a appliqué des obligations de performance énergétique aux logements privés et a réformé le service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH), ainsi que les C2E.

B. L'habilitation à légiférer par ordonnance est trop étendue

Le rapporteur fait observer que l'article, dans sa rédaction initiale, contient une habilitation à légiférer par ordonnance autorisant le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires à la transposition des autres dispositions de la directive « Efficacité énergétique », du 13 septembre 2023. Le délai est fixé à un an pour la publication de cette ordonnance et à trois mois pour sa ratification.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement a confirmé que cette ordonnance pourrait « *couvrir les dispositions de la DEE révisée qui ne sont pas actuellement reprises dans le présent projet de loi* ». Cela représente 18 articles².

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

² Sont ainsi listées les dispositions relatives : aux marchés publics (article 7) ; aux systèmes de relevés et de comptage de la consommation d'énergie (articles 13 à 16 et 19 à 20) ; à la facturation liée aux consommations d'énergie (articles 17 à 20) ; aux contrats liés aux consommations d'énergie (article 21) ; aux actions d'information et de sensibilisation en lien avec les consommations d'énergie (article 22) ; aux actions de partenariat pour l'efficacité énergétique (article 23) ; aux dispositions en faveur de la réduction de la précarité énergétique (article 24) ; à la définition d'un réseau de chaleur et de froid efficace (article 26) ; à la prise en compte par les autorités de régulation de l'énergie du principe de primauté de l'efficacité énergétique (article 27) ; à la prise en compte par les gestionnaires de réseaux du principe de primauté de l'efficacité énergétique (article 27) ; au renforcement des systèmes de qualification, d'agrément et de certification (article 28) ; à l'encouragement du déploiement de services énergétiques, comme les contrats de performance énergétique (article 29) ; à la mise en place de dispositions financières ou techniques pour l'efficacité énergétique (article 30).

Sollicitée par le rapporteur, la DGEC a identifié entre 3¹ et 15 articles², précisant que le projet d'ordonnance n'est pas disponible à ce stade.

Le rapporteur rappelle que le Sénat n'est, par principe, pas favorable à la multiplication du recours aux ordonnances, qui ont pour conséquence de dessaisir le Parlement au profit du Gouvernement de l'exercice de transposition du droit européen. C'est d'autant plus dommageable que l'examen annuel d'un projet de loi dédié peut permettre de réaliser, selon une procédure normale et un contrôle parlementaire, ce nécessaire exercice.

S'agissant de l'habilitation à légiférer par ordonnance en tant que telle, le rapporteur la considère trop étendue d'un double point de vue :

- d'une part, dans son champ, elle vise l'ensemble de la directive « Efficacité énergétique », du 13 septembre 2023, alors que l'étude d'impact n'évoque que 18 articles au plus ;

- d'autre part, dans ses délais, elle s'entend jusqu'à un an après la publication de la loi, alors que le délai de transposition de la directive précitée est fixé au 10 octobre 2025.

Dans la mesure où l'habilitation à légiférer par ordonnance a été supprimée par l'Assemblée nationale et ne peut être réintroduite au Sénat que par un amendement du Gouvernement, le rapporteur indique qu'il refusera sa réintroduction à l'identique, car ses articles doivent être précisés et son délai réduit.

En revanche, le rapporteur se félicite que le Gouvernement n'envisage pas à date d'instituer de régime de sanction, ni par ordonnance ni par amendement : *« Il n'est en effet pas envisagé de mettre en place un régime de sanction pour les organismes publics en cas de manquement à l'atteinte des objectifs de réduction de consommation d'énergie ou de rénovation énergétique, que ce soit par amendement ou par ordonnance. Les modalités exactes par lesquelles les organismes publics pourront être incités à contribuer à l'atteinte des objectifs collectifs doivent encore être définies, mais elles feront appel à des outils moins stricts. À moyen terme, cette position pourrait être réévaluée, dans l'éventualité où cela s'avèrerait absolument nécessaire pour permettre l'atteinte des objectifs. »*

¹ Sont ainsi listées les dispositions relatives : aux marchés publics (article 7) ; à la définition d'un réseau de chaleur et de froid efficace (article 26) ; à la prise en compte par les autorités de régulation de l'énergie du principe de primauté de l'efficacité énergétique (article 27) ; à la prise en compte par les gestionnaires de réseaux du principe de primauté de l'efficacité énergétique (article 27).

² Sont ainsi listées les dispositions relatives : aux marchés publics (article 7) ; aux systèmes de relevés et de comptage de la consommation d'énergie (articles 13 à 16 et 19 à 20) ; à la facturation liée aux consommations d'énergie (articles 17 à 20) ; aux contrats liés aux consommations d'énergie (article 21) ; aux actions d'information et de sensibilisation en lien avec les consommations d'énergie (article 22) ; aux actions de partenariat pour l'efficacité énergétique (article 23) ; à la définition d'un réseau de chaleur et de froid efficace (article 26) ; à la prise en compte par les autorités de régulation de l'énergie du principe de primauté de l'efficacité énergétique (article 27) ; à la prise en compte par les gestionnaires de réseaux du principe de primauté de l'efficacité énergétique (article 27) ; à l'encouragement du déploiement de services énergétiques, comme les contrats de performance énergétique (article 29).

C. L'impact économique du dispositif est important

Le rapporteur relève que la transposition de la directive « Efficacité énergétique », du 13 septembre 2023, et de la directive « Performance énergétique des bâtiments », du 24 avril 2024, soulève des interrogations légitimes.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement a indiqué que l'obligation d'audit énergétique ou de système de management de l'énergie s'applique à 4 000 entreprises dont la consommation est supérieure à 2,75 GWh. Or cette obligation représente un coût de 5 000 à 30 000 €. Pour autant, le Gouvernement précise que *« si les investissements préconisés par l'audit énergétique sont mis en œuvre, les économies d'énergie qui en découlent peuvent permettre de réaliser jusqu'à 30 % d'économie pour certaines activités et dépasser 50 % pour la part de la consommation liée au bâtiment »*.

De plus, le Gouvernement a précisé que les obligations prévues de réduction de la consommation énergétique ou de rénovation des bâtiments s'appliquent à un grand nombre d'entités publiques. Sont ainsi listés les collectivités territoriales et leurs groupements, les ministères, les administrations déconcentrées, les autorités administratives indépendantes (AAI) et les opérateurs de l'État. Or l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics représente 5 Mds€ par an pour l'État et ses opérateurs. Pour autant, le Gouvernement précise que les obligations précitées conduiront *« à la réduction de leur dépense énergétique contribuant ainsi à la réduction des dépenses budgétaires de l'État et des collectivités territoriales »*.

Interrogée par le rapporteur, la DGEC a rappelé ces éléments issus de l'étude d'impact. Elle a ajouté que l'impact de la disposition sur les C2E est très marginal, car celle-ci vise à ne plus soutenir l'installation de chaudières alimentées par des énergies fossiles, et que la plupart des entreprises mettent déjà en œuvre un audit énergétique en application de la précédente directive « Efficacité énergétique », du 25 octobre 2012¹.

D. Le calibrage technique du dispositif proposé peut être amélioré

Le rapporteur constate que la transition de la directive « Efficacité énergétique », du 13 septembre 2023, et de la directive « Performance énergétique des bâtiments », du 24 avril 2024, a donné lieu aux consultations préalables nécessaires.

À la demande du rapporteur, la DGEC a ainsi indiqué que deux consultations formelles avaient eu lieu, celles du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), le 10 octobre 2024, et du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE), le 15 octobre 2024. Elle a

¹ Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE.

précisé que les organismes publics, dont les associations de collectivités territoriales, ont été conviés à participer à une concertation écrite et à des réunions d'échange.

Le rapporteur fait observer que ces deux instances consultatives ont donné un avis défavorable sur les dispositions proposées.

D'une part, le CNEN¹ a relevé le coût du dispositif, mais salué son objectif ainsi que l'absence de sanction en ces termes : « *Le collègue des élus déplore que ces mesures engendrent un coût financier supplémentaire pour les collectivités territoriales alors qu'elles sont déjà engagées dans de coûteux plans de rénovation. [...] Malgré les remarques émises, le collègue des membres élus rappelle son engagement en faveur de la transition énergétique et réitère son soutien au Gouvernement quant à l'atteinte des objectifs en matière de lutte contre le dérèglement climatique, les collectivités menant, depuis longtemps, de nombreuses actions en ce sens. [...] Enfin, les représentants des élus reçoivent favorablement le fait que les dispositions de l'article susvisé ne prévoient pas de règles contraignantes pour chaque organisme public : le projet de loi ne vient pas définir de sanction en cas de non-respect de la réglementation envisagée et les modalités et outils pour atteindre ces objectifs ne sont pas fixés, chaque collectivité ou organisme concerné ayant la faculté de définir son programme d'actions.* »

D'autre part, le CSCEE² a mis en avant les difficultés liées aux logements sociaux, aux centres de données et au gaz renouvelable, en ces termes : « *le Conseil émet un avis défavorable et motive ses raisons avec les remarques suivantes : - le Conseil souhaite que l'exclusion de l'objectif de rénovation de la surface des logements locatifs sociaux soit modifiée afin d'inclure tous les types de logements qu'ils détiennent par les organismes de logements sociaux (logements locatifs intermédiaires ou les logements-foyers par exemple) ; - le Conseil considère que le texte présenté "surtranspose" la directive, s'agissant de l'obligation de recyclage de la chaleur fatale dans les data centers, que la directive permet de traiter par des incitations. En outre, le Conseil s'inquiète du renvoi au domaine réglementaire des règles générales concernant l'implantation des data centers ; - le Conseil souhaite que le biométhane ne soit pas considéré comme un combustible fossile, notamment pour l'application des dispositions du présent article.* »

Parmi les acteurs interrogés par le rapporteur³, plusieurs observations ont été formulées auprès de ce dernier.

Il en va ainsi des acteurs locaux. Départements de France (DF) et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) ont insisté sur les coûts liés à l'obligation de rénovation énergétique. De plus, DF s'est inquiété de l'extension des PCAET de la chaleur au froid et la FNCCR de la suppression des C2E pour les chaudières à gaz.

¹ L'avis est consultable [ici](#).

² L'avis est consultable [ici](#).

³ Départements de France (DF), France Gaz, France Industrie, Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), Mouvement des entreprises de France (Medef), TotalEnergies.

Il en va également ainsi des acteurs économiques. France Industrie et le Mouvement des entreprises de France (Medef) ont appelé à consolider les dérogations à l'obligation de rénovation énergétique, notamment pour les bâtiments industriels. De plus, France Industrie a demandé à ce que les entreprises présentant un audit dans le cadre du dispositif de compensation indirecte du carbone puissent continuer à le faire. En outre, France Gaz et TotalEnergies ont critiqué la suppression des C2E pour les chaudières à gaz. Enfin, l'Union française des industries pétrolières - Énergies et Mobilités (Ufipem) a mis en avant le coût de l'évaluation des projets industriels en termes d'efficacité et de sobriété énergétiques.

Pour ce qui le concerne, au regard des coûts induits pour les collectivités et les entreprises, le rapporteur estime crucial de transposer, avec le moins de contraintes et le plus de souplesse possible, la directive « Efficacité énergétique », du 13 septembre 2023, et la directive « Performance énergétique des bâtiments », du 24 avril 2024.

Il fait observer que ces directives comportent des précisions et des exemptions qu'il est utile d'inscrire directement dans la loi. S'agissant des précisions intéressantes, figurent les seuils ou conditions d'application de l'évaluation environnementale, de l'analyse coûts-avantages, des audits énergétiques et des systèmes de management de l'énergie. Concernant les exemptions utiles, il existe celles à l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics ou à l'obligation de la valorisation de la chaleur fatale des centres de données.

En réponse au rapporteur, la DGEC s'est dite ouverte à la mention de la plateforme numérique prévue pour les centres de données, préférant en revanche la voie règlementaire à celle législative pour la majeure partie des évolutions envisagées par le rapporteur.

Dans ce contexte, la commission a adopté deux amendements présentés par le rapporteur (COM-42, COM-43) modifiant cet article.

Le premier amendement ajuste plusieurs des obligations précitées en :

- inscrivant directement dans la loi les seuils européens minimaux de 100 et 175 M€ pour la prise en compte, dans l'évaluation environnementale, des solutions en matière d'efficacité et de sobriété énergétiques ;

- permettant l'appréciation des seuils d'application des audits énergétiques et des systèmes de management de l'énergie sur les trois années passées ;

- permettant que l'audit énergétique puisse être réalisé dans le cadre d'un audit environnemental plus large ;

- reprenant les exemptions européennes à la mise en œuvre des audits énergétiques et des systèmes de management de l'énergie ;

- inscrivant directement dans la loi les seuils européens minimaux de 17, 8 et 10 MW pour la réalisation de l'analyse coûts-avantages pour l'approvisionnement des réseaux de chaleur et de froid ;

- définissant mieux l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics ;

- reprenant les exemptions européennes à l'obligation de valorisation de la chaleur fatale ;

- préférant la notion de secrets protégés par la loi, plutôt que celle de secret des affaires ;

- complétant le rapport sur la trajectoire de financement, pour viser l'objectif de réduction de la consommation d'énergie, en plus de celui de rénovation des bâtiments publics.

En outre, l'amendement supprime une disposition relative à l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics, introduite à l'Assemblée nationale, qui ne respecterait pas le droit européen.

Le second amendement inscrit directement dans la loi les exemptions européennes au haut niveau de performance énergétique des bâtiments. Cet amendement a été soutenu par Sabine Drexler, sénateur membre de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, dans la mesure où ces exemptions concernent notamment les bâtiments protégés en raison de leur environnement ou de leur valeur architecturale ou historique ou ceux servant de lieux de culte.

En effet, le paragraphe 2 de l'article 6 de la directive « Efficacité énergétique », du 13 septembre 2023¹, dispose que les États membres peuvent appliquer des exigences moins strictes pour certaines catégories de bâtiments :

- les bâtiments protégés comme faisant partie d'un environnement classé ou en raison de leur valeur architecturale ou historique ;

- les bâtiments servant de lieux de culte et utilisés pour des activités religieuses ;

- les bâtiments appartenant aux forces armées et utilisés pour la défense nationale.

Enfin, deux amendements présentés par le sénateur Patrick Chaize relatifs à l'obligation de valorisation de la chaleur fatale des centres de données ont été adoptés : le premier (COM-31) prévoit la publication par les centres de données, sur leur site Internet, des informations administratives, environnementales et énergétiques les concernant et le second (COM-119) la fixation par les ministres chargés de l'énergie et de l'environnement, dans un arrêté, des conditions applicables aux centres de données, dont celles

¹ Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relatif à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955.

permettant d'améliorer l'efficacité énergétique, la disponibilité du réseau, l'utilisation de l'eau et la transition vers la neutralité carbone.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

CHAPITRE II
DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE DROIT DES TRANSPORTS

Article 29 (avis)

**Institution d'une obligation d'approvisionnement
en carburants alternatifs**

Cet article vise à instituer une obligation d'approvisionnement en carburants alternatifs.

La commission des affaires économiques propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.

L'article 29 prévoit d'instituer l'obligation, pour les gestionnaires d'aéroports, de disposer d'un approvisionnement en carburants alternatifs et en air conditionné, ainsi que les sanctions des manquements afférents.

Le rapporteur rappelle que la commission a déjà soutenu, sur le principe, les dispositions précitées. D'une part, dans sa résolution n° 124 (2021-2022) sur le paquet « Ajustement 55 », adoptée par le Sénat le 5 avril 2022, elle a plaidé pour renforcer, accélérer et diversifier les objectifs afférents au déploiement des infrastructures de recharge pour carburants alternatifs. D'autre part, dans la loi « Ddadue », du 22 avril 2024¹, elle a appliqué des sanctions, de 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale, en cas de manquement à l'obligation d'information des consommateurs sur ces carburants prévue à l'article 19 du règlement « Infrastructures pour carburants alternatifs », du 13 septembre 2023².

Le rapporteur fait observer que quelques acteurs interrogés par lui ont formulé des observations sur le dispositif proposé.

Ainsi, le groupe TotalEnergies l'a considéré globalement en ligne avec le règlement « ReFuelEU Aviation », du 18 octobre 2023³. De son côté, l'Union française des industries pétrolières – Énergies et Mobilités (Ufipem) ne s'est pas positionnée.

Pour ce qui le concerne, le rapporteur appuie le dispositif proposé qui doit contribuer à faire émerger une filière française des carburants d'aviation

¹ Loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole (Article 1^{er}).

² Règlement (UE) 2023/1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs et abrogeant la directive 2014/94/UE.

³ Règlement (UE) 2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable (ReFuelEU Aviation).

durables et, au-delà, à renforcer notre souveraineté et notre transition énergétiques.

La commission des affaires économiques propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.

Article 34 (avis)
**Institution d'une obligation d'incorporation
en carburants alternatifs**

Cet article vise à instituer une obligation d'incorporation en carburants alternatifs.

La commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur (COM-44) ayant pour objet d'ajuster l'article 34.

Il applique le niveau maximal de sanction proposé en cas de non-respect récidivé par les fournisseurs de carburants ou les exploitants d'aéronefs de leur obligation d'incorporation précitée.

Ce faisant, il est compatible avec le cadre autorisé par le règlement *ReFuelAviation*, du 18 octobre 2023.

De plus, il se place dans la droite ligne de l'article 1^{er} de la loi « Ddadue », du 22 avril 2024, dans lequel le rapporteur Daniel Fargeot avait renforcé les sanctions prévues sur le déploiement des infrastructures pour carburants alternatifs.

La commission des affaires économiques propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

L'article 34 prévoit d'instituer l'obligation, pour les fournisseurs de carburants ou les exploitants d'aéronefs, d'incorporer des carburants de synthèse et de procéder aux déclarations nécessaires, ainsi que les sanctions des manquements afférents.

Le rapporteur rappelle que la commission a déjà soutenu, sur le principe, les dispositions précitées. D'une part, dans sa résolution n° 124 (2021-2022) sur le paquet « Ajustement 55 », adoptée par le Sénat le 5 avril 2022, elle a plaidé pour renforcer, accélérer et diversifier les objectifs afférents au déploiement des infrastructures de recharge pour carburants alternatifs. D'autre part, dans la loi « Ddadue », du 22 avril 2024¹, elle a appliqué des sanctions, de 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale, en cas de manquement à l'obligation d'information des consommateurs sur ces carburants prévue à l'article 19 du règlement « Infrastructures pour carburants alternatifs », du 13 septembre 2023².

¹ Loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole (Article 1^{er}).

² Règlement (UE) 2023/1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs et abrogeant la directive 2014/94/UE.

Le rapporteur fait observer que plusieurs acteurs ont transmis des remarques sur le dispositif proposé.

Si le groupe TotalEnergies l'a considéré globalement en ligne avec le règlement « ReFuelEU Aviation », du 18 octobre 2023¹, l'Union française des industries pétrolières – Énergies et Mobilités (Ufipem) a appelé à réduire le niveau des sanctions.

L'article 12 du règlement précité prévoit une sanction représentant au moins deux fois le produit de la différence entre le prix des carburants d'aviation alternatifs et le prix des carburants d'aviation conventionnels par la quantité de carburants d'aviation omise.

De son côté, l'article 34 du projet de loi retient une sanction représentant entre deux et cinq fois ce produit.

Pour ce qui le concerne, le rapporteur estime souhaitable d'appliquer une sanction représentant cinq fois ce produit, dans le cas où les fournisseurs de carburants ne respecteraient pas, de manière récidivée, leur obligation d'incorporation susmentionnée.

De la sorte, le dispositif proposé serait à la fois plus incitatif, en faveur de l'émergence d'une filière française des carburants d'aviation durables et, mieux coordonné, avec les précédents travaux de transposition du droit européen.

Dans ce contexte, la commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur (COM-44) ayant pour objet d'ajuster l'article 34.

Il applique le niveau maximal de sanction proposé, en cas de non-respect récidivé par les fournisseurs de carburants ou les exploitants d'aéronefs de leur obligation d'incorporation précitée.

Ce faisant, il est compatible avec le cadre autorisé par le règlement *ReFuelAviation*, du 18 octobre 2023.

De plus, il se place dans la droite ligne de l'article 1^{er} de la loi « Ddadue », du 22 avril 2024, dans lequel le rapporteur Daniel Fargeot avait renforcé les sanctions prévues sur le déploiement des infrastructures pour carburants alternatifs.

La commission des affaires économiques propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

¹ Règlement (UE) 2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable (ReFuelEU Aviation).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 mars 2025, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Daniel Fargeot sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je vous informe que l'audition de Mme Juliette Méadel, ministre déléguée chargée de la ville, qui était prévue demain matin, est annulée, Mme Méadel devant participer au conseil des ministres.

Nous examinons aujourd'hui le rapport pour avis de notre collègue Daniel Fargeot sur le projet de loi relatif à l'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (Ddadue).

Notre commission a reçu en délégation les articles 20, 21, 22, 23 et 27 et s'est saisie pour avis des articles 26, 29 et 34.

M. Daniel Fargeot, rapporteur pour avis. – Notre commission est chargée du volet énergie du projet de loi Ddadue, composé de huit articles, dont cinq qui nous sont délégués au fond et trois dont nous sommes saisis pour avis. Il vise à transposer, en droit national, le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », ainsi que la réforme du marché européen de l'électricité. Dans le cadre de mes travaux préparatoires, j'ai veillé à l'intelligibilité et à l'applicabilité de ces articles, en évitant tout risque de surtransposition pour les entreprises et les collectivités territoriales. J'ai aussi garanti la complétude et la cohérence de ces articles, car pas moins de trois d'entre eux, pourtant requis par le droit européen, ont été supprimés, dans une certaine confusion, par l'Assemblée nationale.

Le projet de loi intègre en droit national des directives et des règlements européens importants pour le secteur de l'énergie.

Tout d'abord, il fait suite au paquet « Ajustement à l'objectif 55 », lequel comporte dix règlements, sept directives, deux décisions et une stratégie, et doit permettre à l'Union européenne de réduire de 55 % ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici à 2030. Il s'agit notamment de la directive sur l'efficacité énergétique et de celle sur la performance énergétique.

Ce texte concerne également la réforme du marché européen de l'électricité, dont il doit contribuer à consolider le fonctionnement à court et à long termes. Il s'agit notamment du règlement sur l'organisation du marché

européen de l'électricité et de celui sur la manipulation des marchés de gros de l'énergie.

Notre commission a d'ores et déjà pris position sur l'intégration en droit national de ces textes à travers deux résolutions européennes en 2022 et 2023. Je salue ici le travail précurseur conduit par notre présidente Dominique Estrosi Sassone et le rapporteur Daniel Gremillet, en lien avec nos collègues de la commission des affaires européennes.

Essentiellement technique, ce projet de loi modifie sur plusieurs points le code de l'énergie.

Pour ce qui concerne les articles qui nous sont délégués au fond, l'article 20 consolide l'organisation de ce marché de l'électricité. Il définit l'agrégation, c'est-à-dire les activités des personnes vendant l'électricité pour le compte de ses producteurs sur le marché de l'électricité ; il renforce les attributions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), s'agissant des restrictions à la concurrence, de la sécurité d'approvisionnement et du stockage de l'énergie ; enfin, il consolide les attributions du Médiateur national de l'énergie (MNE), en permettant sa coopération avec les autres médiateurs de la consommation.

L'article 21 conforte le mécanisme d'ajustement, c'est à dire le dispositif par lequel les producteurs d'électricité mettent la totalité de la puissance techniquement disponible à la disposition de Réseau de transport d'électricité (RTE), en permettant à ce dernier de mobiliser les installations raccordées au réseau de distribution, comme au réseau de transport, ainsi que la puissance disponible, à la hausse comme à la baisse.

L'article 22 renforce les contrôles et les sanctions de la CRE à l'encontre des fournisseurs d'électricité sur les marchés de gros de l'énergie, c'est-à-dire les marchés où l'énergie est librement achetée et vendue, en étendant la mission de surveillance de la CRE au marché du gaz naturel liquéfié (GNL) et en relevant le niveau des sanctions de son comité de règlement des différends et des sanctions (Cordis), entre 8 et 15 % du chiffre d'affaires.

L'article 23 consolide la procédure de mise en concurrence permettant l'attribution des obligations d'achat ou des compléments de rémunération, c'est-à-dire des dispositifs de soutien publics aux projets d'électricité renouvelable, en autorisant le dépassement des objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

L'article 27 renforce les obligations afférentes à l'efficacité et à la rénovation énergétiques. Il complète l'évaluation environnementale en matière d'efficacité énergétique et les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) en matière de froid renouvelable et applique aux organismes publics des objectifs annuels de réduction de la consommation, de 1,9 %, et de rénovation des bâtiments, de 3 %. En outre, il interdit la délivrance de certificats d'économies d'énergie (C2E) pour l'installation de chaudières à gaz

et oblige les centres de données à valoriser leur chaleur fatale, c'est-à-dire celle qu'ils génèrent ; il renforce les audits énergétiques et les systèmes de management de l'énergie ; enfin, il prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance, permettant au Gouvernement de transposer les dispositions manquantes de la directive sur l'efficacité énergétique, pendant un an.

Concernant les articles dont nous sommes saisis pour avis, l'article 26 modifie plusieurs dispositions en matière d'urbanisme. Il ajuste les obligations des ombrières photovoltaïques sur les aires de stationnement ; il sécurise le transfert, des communes vers les usagers, du paiement d'une contribution perçue sur l'extension du réseau public de distribution d'électricité ; enfin, il renforce les contrôles des installations agrivoltaïques, jusqu'à six ans après leur exploitation.

Quant aux articles 29 et 34, ils instituent des obligations en matière de carburants d'aviation durables, portant sur leur incorporation, pour les fournisseurs de carburants et les exploitants d'aéronefs, ou sur leur approvisionnement, pour les gestionnaires d'aéroports.

Dans le cadre de mes travaux préparatoires, j'ai organisé neuf auditions et reçu dix-sept contributions, recueillant le point de vue de l'ensemble des parties prenantes : les collectivités, les entreprises, le régulateur, le médiateur, les gestionnaires de réseaux, les fournisseurs d'électricité, de gaz ou de carburants, les producteurs d'énergies renouvelables et le ministère chargé de l'énergie.

Au terme de mes travaux, je vous présente huit amendements, selon quatre axes. Je vous donne un aperçu des plus importants, chacun devant être présenté lors de leur examen.

Le premier axe vise à réaffirmer les compétences du législateur.

Tout d'abord, je propose la suppression d'une disposition de l'article 23, qui permettrait au Gouvernement de lancer de nouveaux appels d'offres pour les projets d'électricité renouvelable, notamment pour l'éolien en mer, au-delà des objectifs fixés par la PPE. Ce dispositif aurait pour effet de lever toute borne à l'action du Gouvernement, alors que la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a prévu un décret fixant la PPE et que la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a prévu une loi de programmation quinquennale. Or le chantier de révision de notre programmation énergétique a été relancé, le Sénat ayant adopté sa proposition de loi portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie, le 16 octobre 2024, et le Gouvernement ayant soumis à concertation la PPE le 5 novembre 2024. Dans ces conditions, la souplesse proposée ici n'est plus nécessaire, les prochains appels d'offres pour les projets d'électricité renouvelable pouvant être lancés sur cette nouvelle base programmatique.

Plus encore, je propose le ciblage d'une disposition de l'article 27, qui permettrait au Gouvernement de légiférer par ordonnance pour la

transposition de la directive sur l'efficacité énergétique. Cette habilitation a été supprimée par l'Assemblée nationale ; je propose que nous refusions sa réintroduction à l'identique par le Gouvernement, car, à mon sens, ses articles doivent être précisés et son délai réduit. Par ailleurs, je souhaite que les seuils européens minimaux en deçà desquels l'évaluation environnementale et l'analyse coûts-avantages ne sont pas requis soient inscrits dans la loi.

Le deuxième axe vise à protéger les consommateurs d'énergie.

À l'article 20, je souhaite notamment garantir les compétences actuelles respectives du MNE et des différents médiateurs de la consommation, afin de ne pas déstabiliser l'accès à ces médiateurs et la résolution des litiges.

À l'article 22, j'entends consolider la surveillance par la CRE du marché de gros de l'énergie, en renforçant les infractions recherchées en matière de GNL et en relevant les sanctions encourues en cas d'avantage financier, jusqu'à 20 % du chiffre d'affaires.

À l'article 34, je propose également de conforter le niveau des sanctions prévues pour les fournisseurs de carburants ou les exploitants d'aéronefs en cas de non-respect récidivé de l'obligation d'incorporation de carburants d'aviation durables, en portant cette sanction à cinq plutôt que deux fois le produit prévu.

Le troisième axe vise à alléger les contraintes pesant sur les entreprises.

Ainsi, à l'article 20, j'entends mieux définir les pratiques contractuelles restrictives pouvant être recherchées par la CRE.

Dans un même souci de simplification, à l'article 21, je souhaite exclure les installations de production d'électricité inférieure à dix mégawatts (MW), de manière à ne pas peser sur les petits producteurs d'électricité renouvelable, de tels projets étant bien souvent portés par nos agriculteurs ou nos collectivités territoriales.

À l'article 22, je souhaite rétablir une référence explicite au principe de proportionnalité devant guider les sanctions appliquées par la CRE.

Enfin, à l'article 27, je propose de prévoir le recours aux exemptions européennes concernant de nouvelles obligations : audits énergétiques, systèmes de management de l'énergie, valorisation de la chaleur fatale ; de plus, je préfère la notion de secrets protégés par la loi à celle de secret des affaires.

Enfin, le dernier axe prévoit d'alléger les contraintes pesant sur les collectivités.

Tout d'abord, à l'article 26, je propose de supprimer l'interdiction de réglementer ou d'interdire l'implantation d'ombrières photovoltaïques via les plans locaux d'urbanisme (PLU) et de consolider la contribution acquittée par

les usagers sur l'extension du réseau public de distribution d'électricité. J'ai travaillé en ce sens avec notre collègue Damien Michallet, rapporteur du texte au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Ensuite, à l'article 27, je souhaite que l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics soit mieux définie. Je propose ainsi que les exemptions européennes au haut niveau de performance énergétique des bâtiments soient prises en compte, notamment pour les bâtiments historiques ou culturels. J'ai travaillé de concert sur ce sujet avec notre collègue Sabine Drexler, membre de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport.

Enfin, j'entends compléter le rapport sur la trajectoire de financement, pour viser l'objectif de réduction de la consommation d'énergie, en plus de l'objectif de rénovation des bâtiments publics. Nous avons besoin à ce titre d'une étude d'impact exhaustive du point de vue des entreprises et des collectivités territoriales.

Mme Martine Berthet. – La question de la directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (CSRD) a-t-elle été abordée par notre commission ? Celle-ci pose un problème de surtransposition pour les petites entreprises.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Cela concerne les articles délégués à la commission des finances.

M. Daniel Fargeot, rapporteur pour avis. – Il me revient à présent de définir le périmètre retenu pour les articles délégués à notre commission. En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives aux mesures prises pour la transposition de la directive (UE) 2019/944 du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE afférentes au mécanisme d'agrégation, aux pouvoirs de la CRE et du MNE et aux obligations des fournisseurs en matière de publication des informations et de traitement des plaintes ; aux mesures prises pour la transposition de la même directive afférentes au mécanisme d'ajustement ; aux mesures prises pour l'application du règlement (UE) 2024/1106 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant le règlement (UE) 1227/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence des marchés de gros de l'énergie afférentes aux contrôles et aux sanctions de la CRE et du Cordis ; aux mesures prises pour la transposition de la 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 afférentes à la procédure de mise en concurrence de l'obligation d'achat et du complément de rémunération pour

les projets d'électricité renouvelable ; aux mesures prises pour la transposition de la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 afférentes à l'évaluation environnementale, aux PCAET, aux obligations de réduction de la consommation d'énergie et de rénovation des bâtiments publics, à l'obligation d'analyse coûts-avantages en matière de réseaux de chaleur et de froid, à l'obligation de valorisation de la chaleur fatale des centres de données, ainsi qu'aux dispositifs des C2E, des audits énergétiques, des systèmes de management de l'énergie et des plans d'action dans ce cadre.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 20 (supprimé) (délégué)

M. Daniel Fargeot, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-37 a pour objet de rétablir, dans une rédaction proche de celle de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, l'article 20, lequel prévoit de conforter l'organisation du marché de l'électricité, tout en lui apportant plusieurs ajustements. Cet article a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais il me semble important de le rétablir.

Cet amendement tend à maintenir les spécificités du MNE, s'agissant de la coopération entre médiateurs, en précisant que celle-ci s'exerce dans le respect du code de la consommation, qui définit les compétences du médiateur public et ses relations avec les médiateurs privés.

Il vise également à consolider le dispositif de l'agrégation et à conforter la répression des pratiques contractuelles restrictives, en permettant une coopération entre le ministre de l'énergie et la CRE et en intégrant à ces pratiques celles que mentionnent le code de commerce et le code de la consommation.

Enfin, il tend à préciser que la consultation effectuée par la CRE concernant les installations de stockage d'énergie s'applique à celles de l'ensemble des réseaux publics d'électricité, de distribution comme de transport.

L'amendement COM-37 est adopté.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 20 ainsi rédigé.

Article 21 (supprimé) (délégué)

M. Daniel Fargeot, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-38 a pour objet de rétablir, dans une rédaction proche de celle de la commission

des affaires économiques de l'Assemblée nationale, l'article 21 qui conforte le mécanisme d'ajustement, tout en lui apportant plusieurs modifications.

Tout d'abord, il tend à appliquer ce mécanisme aux installations de production d'électricité supérieures à dix MW, tout en permettant à la CRE et à RTE de continuer à fixer les conditions réglementaires idoines.

Ensuite, il tend à transférer à la CRE le soin de demander aux producteurs d'électricité de justifier, le cas échéant, du fait que leurs installations de production ne sont pas techniquement disponibles, ce qui les exonère de participer à ce mécanisme.

L'amendement COM-38 est adopté.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 21 ainsi rédigé.

Article 22 (délégué)

M. Daniel Fargeot, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-39 tend à alourdir la sanction prévue, en cas d'avantage financier, pour les infractions au règlement concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (REMIT) à 20 % du chiffre d'affaires ou des revenus annuels.

Enfin, il vise à préciser plusieurs dispositions d'application s'agissant des données relatives au GNL, ainsi que des pouvoirs d'injonction, de restitution, d'avertissement, de communication ou d'astreinte.

L'amendement COM-39 est adopté.

M. Daniel Fargeot, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-40 vise à permettre l'application de cet article à Wallis et Futuna.

L'amendement COM-40 est adopté.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 22 ainsi modifié.

Après l'article 22 (délégué)

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de déclarer les amendements COM-3 rectifié bis et COM-5 rectifié irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 23 (délégué)

M. Daniel Fargeot, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-41 a pour objet d'ajuster la rédaction de l'article 23, lequel modifie la procédure de mise en concurrence des projets d'électricité renouvelable.

Cet amendement tend à supprimer la possibilité pour le Gouvernement d'attribuer des projets d'électricité renouvelable dépassant les

objectifs fixés par la PPE, qui doivent être compatibles avec ceux de la loi de programmation énergétique.

En effet, une telle possibilité supprimerait tout encadrement réglementaire ou législatif des appels d'offres en matière d'électricité renouvelable, puisqu'elle permettrait de lancer de tels appels d'offres au-delà des objectifs fixés par la PPE et modifierait les appels d'offres en matière d'électricité renouvelable de manière générale et pérenne, alors que le besoin porte essentiellement sur le lancement du dixième appel d'offres sur l'éolien en mer.

L'amendement COM-41 est adopté.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 23 ainsi modifié.

Article 26 (supprimé)

M. Daniel Fargeot, rapporteur pour avis. – Le sous-amendement COM-87 a pour objet d'apporter des ajustements à l'amendement COM-27 de rétablissement de l'article, déposé par le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui vise à modifier plusieurs dispositions d'urbanisme afférentes aux projets d'énergies renouvelables.

Ce sous-amendement tend ainsi à consolider l'application rétroactive de la contribution aux coûts de raccordement au réseau public de distribution d'électricité, pour les opérations pour lesquelles le permis de construire, le permis d'aménager ou la décision de non-opposition ont été délivrés à compter du 10 septembre 2023.

Le sous-amendement COM-87 est adopté.

Article 27 (délégué)

La commission émet un avis défavorable aux amendements COM-26, COM-28 et COM-29.

M. Daniel Fargeot, rapporteur pour avis. – Les amendements COM-31 et COM-118 tendent à enjoindre aux centres de données de publier, sur leur site internet, les informations administratives, environnementales et énergétiques les concernant, ce qui me semble être en phase avec la directive sur l'efficacité énergétique.

Pour autant, la rédaction de l'amendement COM-31 me paraît plus compacte que celle de l'amendement COM-188.

La commission émet un avis favorable à l'amendement COM-31. Elle émet un avis défavorable à l'amendement COM-118.

La commission émet un avis défavorable aux amendements COM-45, COM-55 et COM-82.

M. Daniel Fargeot, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-119 tend à simplifier la rédaction de l'article, j'y souscris.

La commission émet un avis favorable à l'amendement COM-119.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-48.

M. Daniel Fargeot, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-42 a pour objet d'apporter des ajustements à l'article 27.

Il vise à inscrire directement dans la loi les seuils européens minimaux de 100 millions d'euros et de 175 millions d'euros pour la prise en compte dans l'évaluation environnementale des solutions en matière d'efficacité et de sobriété énergétiques ; il permet l'appréciation des seuils d'application des audits énergétiques et des systèmes de management de l'énergie sur les trois années passées. Il tend à autoriser la réalisation de l'audit énergétique dans le cadre d'un audit environnemental plus large ; à reprendre les exemptions européennes à la mise en œuvre des audits énergétiques et des systèmes de management de l'énergie ; à inscrire directement dans la loi les seuils européens minimaux de un, sept, huit et dix MW pour la réalisation de l'analyse coûts-avantages en matière d'approvisionnement des réseaux de chaleur et de froid ; à améliorer la définition de l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics ; à reprendre les exemptions européennes à l'obligation de valorisation de la chaleur fatale ; à favoriser la notion de secrets protégés par la loi, plutôt que celle de secret des affaires ; et enfin à compléter le rapport sur la trajectoire de financement, pour viser l'objectif de réduction de la consommation d'énergie, en plus de celui de rénovation des bâtiments publics.

En outre, il vise à supprimer une disposition relative à l'obligation de rénovation énergétique des bâtiments publics, introduite à l'Assemblée nationale, qui ne respecte pas le droit européen.

L'amendement COM-42 est adopté.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-49.

M. Daniel Fargeot, rapporteur pour avis. – En complément de l'amendement COM-42, mon amendement COM-43, soutenu et travaillé avec notre collègue Sabine Drexler, membre de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, concerne la reprise des exemptions européennes au haut niveau de performance énergétique des bâtiments.

L'amendement COM-43 est adopté.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 27 ainsi modifié.

M. Daniel Fargeot. – L'article 34 institue l'obligation, pour les fournisseurs de carburants ou les exploitants d'aéronefs, d'incorporer des carburants d'aviation durable.

L'amendement COM-44 vise à appliquer le niveau maximal de sanction proposé en cas de non-respect récidivé par les fournisseurs de carburants ou les exploitants d'aéronefs de cette obligation d'incorporation. Ce faisant, il est compatible avec le cadre autorisé par le règlement *ReFuelEU Aviation* du 18 octobre 2023.

De plus, il se place dans la droite ligne de l'article 1^{er} de la loi du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole, dans laquelle j'avais renforcé les sanctions prévues sur le déploiement des infrastructures pour carburants alternatifs.

L'amendement COM-44 est adopté.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous nous retrouverons pour examiner les amendements de séance sur les articles de ce projet de loi qui nous sont délégués au fond lundi 10 mars à treize heures trente.

La commission a donné les avis suivants sur les amendements dont elle est saisie, qui sont retracés dans le tableau ci-après :

Article 20 (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. FARGEOT, rapporteur pour avis	COM-37	Rétablissement de l'article 20, qui propose de conforter l'organisation du marché de l'électricité, tout en lui apportant plusieurs ajustements	Favorable
Article 21 (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. FARGEOT, rapporteur pour avis	COM-38	Rétablissement de l'article 21, qui propose de conforter le mécanisme d'ajustement, tout en lui apportant plusieurs modifications	Favorable
Article 22			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. FARGEOT, rapporteur pour avis	COM-39	Ajustement de l'article 22, qui propose de conforter les contrôles et les sanctions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et de son comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) sur le marché de gros de l'énergie	Favorable

M. FARGEOT, rapporteur pour avis	COM-40	Application de l'article 22, qui propose de conforter les contrôles et les sanctions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et de son comité de règlement des différends et des sanctions (CorDiS), à Wallis et Futuna	Favorable
Article additionnel après Article 22			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. PLA	COM-3 rect. <i>bis</i>	Introduction d'une faculté pour la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de certifier les réseaux d'hydrogène	Irrecevable
M. PLA	COM-5 rect.	Introduction d'un rapport du Gouvernement vers le Parlement sur la certification des réseaux d'hydrogène par la Commission de régulation de l'énergie (CRE)	Irrecevable
Article 23			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. FARGEOT, rapporteur pour avis	COM-41	Ajustement de l'article 23, qui vise à modifier la procédure de mise en concurrence des projets d'électricité renouvelable	Favorable
Article 27			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CHAIZE	COM-26	Renforcement de la prise en compte de l'impact énergétique et environnemental des centres de données dans la réglementation applicable à leur performance énergétique	Défavorable
M. CHAIZE	COM-28	Conditionnement à certaines dispositions du code de l'environnement de l'analyse coût-avantages visant à évaluer l'opportunité de valorisation de la chaleur fatale des centres de données	Défavorable
M. CHAIZE	COM-29	Création d'un registre national dédié sur le site Internet de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) pour la publication des sanctions des centres de données	Défavorable
M. CHAIZE	COM-31	Publication par les centres de données, sur leur site Internet, des informations administratives, environnementales et énergétiques les concernant	Favorable
M. CHAIZE	COM-118	Publication par les centres de données, sur leur site Internet, des informations administratives, environnementales et énergétiques les concernant	Défavorable
M. CHAIZE	COM-45	Création d'un registre national dédié sur le site de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) pour la	Défavorable

		publication des sanctions des centres de données	
M. CHAIZE	COM-55	Conditionnement à certaines dispositions du code de l'environnement de l'analyse coût-avantages visant à évaluer l'opportunité de valorisation de la chaleur fatale des centres de données	Défavorable
M. CHAIZE	COM-82	Création d'un registre national dédié sur le site de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) pour la publication des sanctions des centres de données	Défavorable
M. CHAIZE	COM-119	Fixation par arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'environnement des prescriptions techniques pour les centres de données	Favorable
M. FERNIQUE	COM-48	Rétablissement de l'élaboration d'un plan d'action en matière de chaleur et de froid, au sein du plan climat air-énergie-territorial (PCAET), pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 45 000 habitants	Défavorable
M. FARGEOT, rapporteur pour avis	COM-42	Ajustement de l'article 27, qui tend à conforter les obligations en matière en matière d'efficacité et de rénovation énergétiques	Favorable
M. FERNIQUE	COM-49	Suppression de l'éligibilité des chaudières à gaz hybrides aux certificats d'économies d'énergie (C2E)	Défavorable
M. FARGEOT, rapporteur pour avis	COM-43	Ajustement de l'article 27, qui tend à conforter les obligations en matière en matière d'efficacité et de rénovation énergétiques	Favorable

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie¹ ».

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010 617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015 719 DC du 13 août 2015 Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016 738 DC du 10 novembre 2016 Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007 546 DC du 25 janvier 2007 Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005 1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020 802 DC du 30 juillet 2020 Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mardi 4 mars 2025, le périmètre indicatif des articles délégués à la commission des affaires économiques du projet de loi n° 352 (2024-2025) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- aux mesures prises pour la transposition de la directive (UE) 2019/944 du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE afférentes au mécanisme d'agrégation, aux pouvoirs de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et du Médiateur national de l'énergie (MNE) et aux obligations des fournisseurs en matière de publication des informations et de traitement des plaintes ;

- aux mesures prises pour la transposition de la même directive afférentes au mécanisme d'ajustement ;

- aux mesures prises pour l'application du règlement (UE) 2024/1106 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant le règlement (UE) 1227/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence des marchés de gros de l'énergie afférentes aux contrôles et aux sanctions de la CRE et de son comité de règlement des différends et des sanctions (CoRD*i*S) ;

- aux mesures prises pour la transposition de la 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 afférentes à la procédure de mise en concurrence de l'obligation d'achat et du complément de rémunération pour les projets d'électricité renouvelable ;

- aux mesures prises pour la transposition de la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 afférentes à l'évaluation environnementale, aux plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), aux obligations de réduction de la consommation d'énergie et de rénovation des bâtiments publics, à l'obligation d'analyse coûts-avantages en matière de réseaux de chaleur et de froid, à l'obligation de valorisation de la chaleur fatale des centres de données, ainsi qu'aux dispositifs des certificats d'économies d'énergie (C2E), des audits énergétiques, des systèmes de management de l'énergie et des plans d'action dans ce cadre.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 11 décembre 2024

- *Électricité de France (EDF)* : **M. Florent JOURDE**, directeur adjoint des affaires publiques.

- *Syndicat des énergies renouvelables (SER)* : **M. Alexandre ROESCH**, délégué général, et **Mme Élodie GAILLARD**, responsable juridique et affaires institutionnelles.

Mardi 17 décembre 2024

- *Médiateur national de l'énergie (MNE)* : **M. Olivier CHALLAN BELVAL**, médiateur national de l'énergie, **Mme Frédérique FÉRIAUD**, directrice générale des services, et **M. Rémi BERNARD**, chargé des affaires publiques et des relations institutionnelles.

- *Réseau de transport d'électricité (RTE)* : **MM. Mathieu PIERZO**, directeur marché, et **Philippe PILLEVESSE**, directeur des relations institutionnelles.

- *Enedis* : **M. Christophe GROS**, directeur régulation, **Mme Sandrine CHEVALIER**, responsable du département Acteurs et mécanismes de marché, **M. Vincent DUFOUR**, directeur des affaires publiques, et **Mme Maïwenn COUGARD**, directrice des affaires publiques.

- *Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)* : **MM. David BEAUVISAGE**, directeur général adjoint, **Lionel GUY**, chef du département adjoint pour l'énergie, chargé du pilotage technique dédié à la transition énergétique, et **Flavien LOUSTAU**, conseiller technique en charge des affaires publiques.

- *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **MM. Hervé VANLAER**, adjoint à la directrice générale de l'énergie et du climat, **Laurent DEPROIT**, adjoint au sous-directeur des marchés de l'énergie, et **Mme Angélique LEQUAI**, chargée de mission au bureau de l'efficacité énergétique.

Mercredi 18 décembre 2024

- *Commission de régulation de l'énergie (CRE)* : **MM. Dominique JAMME**, directeur général, **Aodren MUNOZ**, chargé des relations institutionnelles, et **Mme Gwenaëlle POT**, chargée des relations institutionnelles.

Mardi 4 février 2025

- **M. Daniel GREMILLET**, sénateur des Vosges, président du groupe d'études « Énergie ».

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Association française indépendante de l'électricité et du gaz (Afiég)
- Association nationale des opérateurs détaillants d'énergie (Anode)
- Commission de régulation de l'énergie (CRE)
- Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)
- Départements de France (DF)
- Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)
- Électricité de France (EDF)
- Enedis
- Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)
- France gaz
- France industrie
- Médiateur national de l'énergie (MNE)
- Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
- Syndicat des énergies renouvelables (SER)
- TotalEnergies
- Union française de l'électricité (UFE)
- Union française des industries pétrolières Énergies et mobilités (Ufip EM)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl24-352.html>