

**CONSEIL D'ETAT
ASSEMBLÉE GÉNÉRALE**

**Section des travaux publics
Section de l'intérieur
Section des finances
Section sociale**

Séance du 23 octobre 2025

N° 410000

**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS**

AVIS

**Projet de loi
portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière
économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de
santé, d'agriculture et de pêche**

NOR : ECOM2524721L

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 5 septembre 2025 d'un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche.

Ce projet a fait l'objet de trois saisines rectificatives, enregistrées les 2, 13 et 22 octobre 2025.

2. Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi dont il est saisi est particulièrement long puisque, dans son dernier état, il comporte soixante-neuf articles, répartis sous neuf titres, et près de 200 pages. Les adaptations à effectuer portent sur les domaines les plus divers et ne présentent pas de lien entre elles. Si certaines ne conduisent à procéder qu'à des modifications limitées de la législation, d'autres imposent d'en revoir assez profondément certains pans et mettent en évidence la difficulté d'articuler des exigences communautaires nouvelles avec les dispositifs nationaux existants. Le Conseil d'Etat constate que le volume et la technicité croissantes des normes européennes, qui peuvent cependant être incomplètes sur certains points, l'effacement progressif de ce qui distingue une directive et un règlement, le recours de plus en plus fréquent à des règlements ou directives renvoyant leurs mesures d'exécution à des règlements ou directives ultérieurs, rendent l'adaptation au droit de l'Union toujours plus complexe et délicate, ainsi que le Conseil d'Etat l'avait souligné dès 2014 dans son étude « Directives européennes : anticiper pour mieux transposer ».

3. L'étude d'impact a été enregistrée le 9 septembre 2025, et modifiée par deux saisines rectificatives enregistrées les 2 et 13 octobre 2025.

A la suite des compléments demandés par le Conseil d'Etat, elle répond globalement aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

4. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi a été soumis à toutes les instances dont la consultation était obligatoire.

5. Le Conseil d'Etat relève que certaines dispositions du projet de loi reproduisent des articles de règlements de l'Union européenne. Or, en vertu de la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, l'intervention de normes nationales doit être limitée aux mesures strictement nécessaires à l'exécution des règlements, et s'abstenir de toute copie ou reformulation de ceux-ci (voir, notamment, 10 octobre 1973, *Variola*, 34/73, point 11 ; 11 janvier 2001, *Monte Arcosu*, C-403/98, point 26 ; 24 juin 2004, *Handlbauer*, C-278/02, points 25 et 26 ; 25 novembre 2021, QY, C-372/20, points 45 à 48). Comme le Conseil d'Etat l'a rappelé en 2024 (CE, Assemblée générale., 24 octobre 2024, *avis sur un projet de loi portant diverses dispositions au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes*, n° 408470, point 5), si l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la loi peut conduire à s'écarter de cette jurisprudence, ce n'est que de manière limitée et dûment justifiée. En accord avec le Gouvernement, le Conseil d'Etat propose, en conséquence, de ne pas retenir les dispositions du projet de loi qui se bornent à reprendre, sans justification, celles de règlements de l'Union européenne.

6. Au-delà de ces remarques liminaires, et outre diverses améliorations de rédaction que le Conseil d'Etat suggère, le projet de loi appelle de sa part les observations suivantes.

Approvisionnement du marché intérieur en biens dits critiques en situation de crise

7. Le projet de loi comporte des dispositions tendant à adapter le code de l'environnement, le code du travail et le code des postes et des communications électroniques à la réglementation européenne instaurant des procédures d'urgence applicables en situation de crise en vue de garantir la continuité d'approvisionnement du marché intérieur en biens dits critiques, qui résulte, notamment, du règlement (UE) 2024/2747 du 9 octobre 2024 établissant un cadre de mesures relatives à une situation d'urgence dans le marché intérieur et à la résilience du marché intérieur, du règlement (UE) 2024/2748 du 9 octobre 2024 qui modifie six règlements « produits » et de la directive (UE) 2024/2749 du 9 octobre 2024 qui modifie dix directives « produits » pour y insérer des procédures d'urgence dérogatoires aux règles normales de mise sur le marché des produits en question, de telles procédures ne pouvant être mises en œuvre que lorsqu'un acte d'exécution de la Commission européenne le prévoit.

Deux de ces dispositions, qui concernent, respectivement, certains produits présentant des risques pour l'environnement et les équipements radioélectriques, n'appellent pas de remarque de la part du Conseil d'Etat.

Une troisième disposition vise à confier à l'autorité administrative, par un nouvel article L. 4314-3 du code du travail, l'autorisation de mettre sur le marché, en situation de crise, les machines, biens régis par la directive n° 2006/42/CE du 17 mai 2006 et par le règlement (UE) 2023/1230 du 14 juin 2023, qui remplacera complètement la directive 2006/42/CE à compter du

20 janvier 2027, et les équipements de protection individuelle encadrés par le règlement (UE) 2016/425 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016.

A ce propos, le Conseil d'Etat relève que la procédure de mise sur le marché des produits en cas de crise, qui vise à garantir la continuité d'approvisionnement du marché intérieur, est instituée par les règlements, dans leur rédaction issue du règlement (UE) 2024/2748 du 9 octobre 2024, à la fois pour les équipements de protection individuelle et, à compter du 20 janvier 2027, pour les machines. Il en déduit, dans la mesure où les règlements européens sont d'application directe, que la procédure qu'ils organisent s'applique en droit interne sans nécessiter de mesures d'adaptation.

Néanmoins, s'agissant des machines, le Conseil d'Etat relève qu'il appartient au Gouvernement de transposer la directive du 17 mai 2006 modifiée, au plus tard le 29 mai 2026. Il souligne que le législateur est ainsi conduit à intervenir pour une très brève période, puisque cette directive sera remplacée, dès le 20 janvier 2027, par le règlement (UE) 2023/1230 du 14 juin 2023. Le Conseil d'Etat propose, en conséquence, de prévoir expressément que la disposition sera abrogée le 20 janvier 2027 et suggère de préciser que cette procédure d'autorisation de mise sur le marché revêt un caractère dérogatoire par rapport aux règles de droit commun relatives à la certification des produits.

Publication des informations relatives aux bénéficiaires et aux montants des aides de minimis

8. Le projet de loi crée un article L. 1511-1-3 dans le code général des collectivités territoriales pour imposer à ces collectivités des obligations nouvelles en matière de transparence sur les aides de minimis qu'elles octroient, qui n'appelle pas de remarque de la part du Conseil d'Etat.

En revanche, le Conseil d'Etat estime que ne peut être retenue la disposition qui crée, dans le livre des procédures fiscales, un article L. 112 C visant à déroger au secret professionnel de l'administration pour permettre la publication des informations relatives aux bénéficiaires et au montant des aides de minimis de nature fiscale délivrées aux entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture. En effet, dans ce secteur d'activité, cette publicité des aides dans un registre central national est exigée par l'article 6 du règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, dès lors que l'Etat membre décide d'appliquer le montant total maximum des aides de minimis qui peut être octroyé aux entreprises du secteur. Dans la mesure où le Gouvernement a exercé cette option, l'obligation de publicité prévue par ce règlement, éclairé par le règlement (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis, est d'application directe et s'impose donc aux autorités compétentes sans qu'il soit besoin de créer une procédure particulière dans la loi.

Protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels

9. Le projet de loi vise à adapter le droit national aux dispositions du règlement (UE) 2023/2411 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à la protection des indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels, en substituant le nouveau régime européen de protection harmonisé et unique des indications géographiques des produits

artisanaux et industriels dans l'Union européenne à l'actuel système national de protection spécifique des « indications géographiques pour les produits artisanaux et industriels », issu de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Pour assurer le respect de l'effet direct en droit interne du règlement (UE) 2023/2411, le Conseil d'Etat propose de retirer du projet de loi celles de ses dispositions qui dupliquent ce règlement, en n'y maintenant que les seules mesures nécessaires à l'adaptation du droit national au nouveau régime de protection des indications géographiques des produits artisanaux et industriels qu'il établit. Les principales des dispositions ainsi maintenues désignent l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) comme autorité compétente pour la phase nationale de la procédure d'instruction de la demande d'enregistrement de l'indication géographique, d'une modification de son cahier des charges ou de l'annulation de l'enregistrement, ainsi que comme autorité compétente pour la vérification de la conformité du produit au cahier des charges, donnent compétence à son directeur général pour prendre les décisions correspondantes, prévoient le régime de publicité de la décision favorable et du cahier des charges qui la soutient, définissent les obligations du groupement de producteurs pour la conduite de ses missions et imposent la représentativité de ses membres, précisent, enfin, que la mission de vérification de la conformité du produit au cahier des charges de l'indication géographique, qui permet à un producteur d'utiliser la dénomination de cette indication pour le produit concerné, peut être déléguée par l'INPI à des organismes de certification accrédités.

Adaptation du droit interne au règlement (UE) 2023/2854 du 13 décembre 2023 concernant des règles harmonisées portant sur l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données (règlement sur les données) et au règlement (UE) 2022/868 du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données (règlement sur la gouvernance des données)

10. Le projet de loi désigne l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) comme autorité compétente pour la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2854 du 13 décembre 2023 (règlement sur les données) et adapte le droit national à ce texte. Ce faisant, il abroge ou apporte des modifications aux dispositions issues de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique qui avait anticipé l'entrée en vigueur de ce règlement. Les pouvoirs confiés à l'ARCEP et le régime de sanctions créé sont les mêmes que sous l'empire de cette loi et n'appellent pas d'observations de fond de la part du Conseil d'Etat.

11. S'agissant du positionnement de ces dispositions, dans un souci d'accessibilité de la norme, et afin de favoriser le regroupement des dispositions applicables en matière numérique, le Conseil d'Etat propose, à défaut de pouvoir les intégrer dans le code des postes et des communications électroniques, de les intégrer dans la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 citée précédemment qui comprend déjà des dispositions relatives à l'économie de la donnée.

12. Le projet de loi prévoit de rendre applicables le règlement (UE) 2023/2854 du 13 décembre 2023 concernant des règles harmonisées portant sur l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données (règlement sur les données) et le règlement (UE) 2022/868 du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données (règlement sur la gouvernance des données) à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Dispositions visant à mettre en conformité le code des postes et des communications électroniques et le code général des collectivités territoriales avec le règlement (UE) 2024/1309 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux gigabit de communications électroniques

13. Le projet de loi insère, à plusieurs reprises, dans le code des postes et des communications électroniques, une référence aux « *infrastructures critiques au sens du code de la défense* ». Le projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité prévoit d'introduire cette expression, qui est issue de la directive (UE) 2022/2557 sur la résilience des entités critiques, dans le code de la défense. Ce projet de loi est en cours d'examen au Parlement et n'a pas, à ce jour, été adopté. Le Conseil d'Etat estime que la loi ne peut créer par anticipation un renvoi à une disposition législative qui n'existe pas encore. Il substitue donc, à la référence au code de la défense, une référence à la directive.

Dispositions visant à adapter le code de procédure pénale au règlement (UE) 2023/2844 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023

14. Le projet de loi procède à des modifications du code de procédure pénale. Le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à tenir compte, dans la mise en œuvre de ces dispositions, de la recodification à laquelle le Gouvernement a été habilité à procéder par la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

Dispositions visant à adapter le code électoral, la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique au règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique

15. En premier lieu, le projet de loi désigne l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) comme autorité compétente pour exercer la surveillance et la régulation de la publicité à caractère politique pour l'application du règlement 2024/900 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, dont l'article 22 précise que l'autorité désignée à cette fin doit être en mesure de procéder « *à un contrôle efficace et à l'adoption des mesures nécessaires et proportionnées pour assurer la surveillance, le respect et l'exécution du présent règlement* ». Le Conseil d'Etat appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité pour l'ARCOM de disposer des moyens, notamment humains et budgétaires, nécessaires à l'exercice de cette nouvelle mission.

16. En second lieu, le projet de loi crée un VII de l'article 20-9 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, aux termes duquel, dans le cadre des nouvelles compétences transférées à l'ARCOM pour la régulation de la publicité en matière politique, pourront être conduites « *des inspections dans les locaux d'une entreprise de presse, d'une entreprise de communication en ligne, d'une agence de presse, dans les véhicules professionnels de ces entreprises ou agences ou au domicile d'un journaliste.* » Pour s'assurer que cette disposition ne peut faire peser une menace sur la protection du secret des sources des journalistes dont la Cour européenne des droits de l'homme a jugé (arrêt *Godwin c/ Royaume Uni* du 27 mars 1996) qu'elle était « *l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse* », le Conseil d'Etat estime que ne peut être retenue la possibilité de mener des inspections

au domicile des journalistes. Il précise en outre que les inspections ne peuvent être effectuées que dans le cadre des pouvoirs de contrôle que confère à l'ARCOM la loi du 30 septembre 1986 et des règles qui garantissent le respect du secret des sources des journalistes au sens de l'article 4 du règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 aux termes duquel : « *Les États membres veillent à ce que les sources journalistiques et les communications confidentielles soient protégées de manière efficace.* »

Amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union

17. Le projet de loi adapte le cadre juridique national aux dispositions du règlement (UE) 2024/1747 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant les règlements (UE) 2019/942 et (UE) 2019/943 en ce qui concerne l'amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union, ainsi qu'aux dispositions de la directive (UE) 2024/1711 modifiant les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 en ce qui concerne l'amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union.

18. Un premier ensemble de dispositions vise à modifier le code de l'énergie pour organiser le marché de la flexibilité électrique, qui désigne l'ensemble des actions visant à favoriser l'équilibre des réseaux électriques par des actions de gestion, d'une part, de la demande, qu'il s'agisse de réduction ou d'accroissement du soutirage, et, d'autre part, de la production par la mobilisation rapide de capacités disponibles préalablement identifiées. Ces dispositions remplacent celles qui étaient relatives au seul effacement électrique, qui s'inscrit désormais dans cet ensemble plus large. Elles s'inscrivent dans le cadre du pilotage et de la surveillance de l'équilibre électrique par le gestionnaire du réseau de transport d'électricité (RTE), qui se voit confier un rôle central dans l'organisation du dispositif de flexibilité, s'agissant à la fois de sa gestion technique et des procédures d'appels d'offres et de contractualisation qui seront, comme les règles tarifaires, placées sous la surveillance de la Commission de régulation de l'énergie. Dans ce cadre, le dispositif de flexibilité repose sur les offres des acteurs de marché - fournisseurs d'électricité et agrégateurs d'effacement - et sur la participation active des consommateurs à des actions de modulation de la demande.

19. Un deuxième ensemble de dispositions vise à transposer dans le code de la consommation les objectifs de la directive tendant à renforcer l'information et la protection des consommateurs d'électricité. Ces dispositions définissent les éléments devant être communiqués aux consommateurs concernant les caractéristiques de leurs contrats. Elles imposent également aux fournisseurs d'électricité les plus importants de proposer une offre de fourniture d'électricité à prix fixe et à durée déterminée, comportant un engagement d'un an minimum sur le prix. Elles permettent, enfin, la mise en œuvre de mesures d'urgence tendant à protéger certains consommateurs des augmentations brutales du prix de l'électricité, lorsque le Conseil de l'Union européenne a déclaré une crise des prix de l'électricité à l'échelle de l'Union européenne ou à une échelle régionale incluant la France. Peuvent en bénéficier les consommateurs domestiques et des consommateurs « éligibles », désignant les entreprises au-dessous d'un seuil fixé par la loi.

Le Conseil d'Etat considère que ces dispositions assurent l'application du règlement (UE) 2024/1747 et répondent aux objectifs de la directive (UE) 2024/1711.

Organisation des marchés intérieurs du gaz et de l'hydrogène

20. Le projet de loi comporte des dispositions destinées à transposer la directive (UE) 2024/1788 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène et à mettre en œuvre le règlement (UE) 2024/1789 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène. Ce règlement et cette directive constituent le quatrième « paquet gaz », qui encourage le développement de gaz d'origine renouvelable, et organise la diminution anticipée du recours au gaz naturel fossile. Ce « paquet gaz » crée également le cadre d'un futur marché intérieur de l'hydrogène, largement inspiré par le cadre existant pour l'acheminement et la commercialisation du gaz naturel, en reprenant notamment les principes de séparation « verticale » des activités de transport et de production ou de fourniture, et de séparation « horizontale » entre les activités de transport d'hydrogène et de transport de gaz ou d'électricité.

21. Le Conseil d'Etat note que la transposition de la directive conduit à modifier et compléter le code de l'énergie de manière significative. Les dispositions nouvelles visent à encadrer le stockage et le transport d'hydrogène, ainsi que l'exploitation des terminaux, définissent les relations entre les opérateurs de ces activités et les règles tarifaires et contractuelles applicables à leurs activités. Un large pouvoir de surveillance est confié à la Commission de régulation de l'énergie.

Le Conseil d'Etat observe que ces dispositions adaptent au marché de l'hydrogène celles qui organisent le marché du gaz naturel, en procédant à des choix dictés par un souci de réalisme. Elles confient ainsi, pour l'essentiel, l'acheminement de l'hydrogène à des gestionnaires de réseaux de transport, sans créer à ce stade de gestionnaires de réseaux de distribution. Le Conseil d'Etat estime que ce choix est compatible avec les objectifs de la directive. Il relève en effet que celle-ci indique (considérant 11) que « Bien que la présente directive fixe des principes généraux applicables au fonctionnement du marché de l'hydrogène, il convient de tenir compte du stade de développement de ce marché lors de l'application de ces principes ». Il observe également qu'elle autorise l'approvisionnement direct des clients finals par les réseaux de transport (article 2 définissant un réseau de transport d'hydrogène) et mentionne le plus souvent les « réseaux d'hydrogène », notamment pour l'accès des tiers au réseau (article 35), sans distinguer transport et distribution. Enfin, il constate qu'elle n'impose pas la séparation des fonctions de gestionnaire de réseaux de transport et de distribution, qui sont soumis aux mêmes contraintes techniques. Par ailleurs, le Conseil d'Etat considère que cette absence de distinction ne fait pas obstacle à la bonne application de l'ensemble des dispositions du règlement, dont l'article 4 impose notamment le principe de dissociation comptable au « gestionnaire de réseau d'hydrogène », sans reprendre la distinction du transport et de la distribution, qu'il retient en revanche pour le gaz naturel.

Le projet de loi aménage également, dans un ensemble de règles relatives à l'« optimisation » des réseaux de distribution de gaz la possibilité d'en réduire, par étapes, le nombre ou l'étendue, en confiant aux autorités organisatrices le pouvoir de créer des zones d'interdiction de raccordement, à partir d'études réalisées par les gestionnaires de réseaux, et en réservant aux communes un droit d'opposition à la création de ces zones sur leur territoire. Il vise enfin, en complétant le code de l'environnement, à encadrer le changement d'usage des réseaux de gaz naturel qui seraient, à l'avenir, consacrés à l'hydrogène, pour lesquels la directive prévoit un transfert de l'autorisation d'exploitation, en l'assortissant des contrôles administratifs propres à assurer la sécurité technique de ce nouvel usage et à en prévenir les risques. Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions assurent la conformité de la transposition de la directive.

22. D'autres dispositions, devant s'insérer dans le code de la consommation, visent à renforcer la protection contractuelle des consommateurs de gaz naturel dans leur relation avec les fournisseurs. Le Conseil d'Etat estime, à cet égard, que l'habilitation à légiférer par ordonnance, limitée à la transposition des dispositions de la directive relative aux droits contractuels des consommateurs d'hydrogène, permettra d'assurer une complète transposition de la directive dans le délai imparti.

Identification de zones d'accélération renforcée pour les projets de production d'énergie renouvelable

23. Le projet de loi comporte diverses dispositions destinées à compléter la transposition de la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant 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.

En particulier, il prévoit la création de zones dites « d'accélération renforcée pour le développement des projets de production d'énergie à partir de sources renouvelables » ainsi que de « zones d'implantation d'infrastructures de réseau ». Selon les articles 15 *quater*, 15 *sexies* et 16 *bis* de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018, de telles zones doivent être définies dans le cadre d'« *un ou plusieurs plans* » faisant l'objet d'une évaluation environnementale préalable, en tant que plans et programmes, sur le fondement de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Cette évaluation environnementale préalable permet de dispenser les projets d'installations de production d'énergie renouvelable et les projets d'infrastructures de réseau, implantés à l'intérieur de ces zones, d'être ensuite soumis à une évaluation environnementale en tant que projets sur le fondement de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, ainsi qu'à une évaluation d'incidences Natura 2000. Le projet de loi fait le choix d'intégrer ces zones au sein des documents stratégiques de façade, des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), du schéma décennal de développement du réseau et des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables.

Ces dispositions dérogent à la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 citée précédemment, qui ne prévoit pas une telle dispense. Le Conseil d'Etat estime que ce caractère dérogatoire justifie que le champ et les conditions de mise en œuvre de ces zones soient définis par des dispositions de même niveau normatif que celles ayant assuré, en droit interne, la transposition de cette directive de 2011, qui sont législatives (voir notamment les articles L. 122-1 à L. 122-3-4 du code de l'environnement). Il propose, avec l'accord du Gouvernement, de préciser les conditions dans lesquelles cette dispense d'évaluation environnementale des projets peut être mise en œuvre, s'agissant notamment des « mesures d'atténuation » prévues par la directive (UE) 2018/2001, qui doivent être des mesures d'évitement et de réduction, et de l'examen préalable auxquels les projets situés à l'intérieur des zones doivent être soumis, conformément à la directive.

Enfin, le Conseil d'Etat considère que, dès lors que la directive (UE) 2018/2001 laisse aux Etats membres, pour définir les zones en question, une marge d'appréciation entre la création de nouveaux documents de planification et l'inclusion de ces dernières dans des plans existants, l'option retenue par le projet de loi est compatible avec les objectifs de cette directive tout en

évitant la multiplication des documents de planification. A cet égard, bien que les PCAET ne permettent pas une couverture de l'ensemble du territoire national puisqu'ils sont réservés aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, le Conseil d'Etat estime qu'en égard à l'objet de ces plans et à la mobilisation des collectivités territoriales qu'ils impliquent, ce choix apparaît en adéquation avec les objectifs poursuivis par cette directive. Il rappelle toutefois l'importance qu'il y aura, en pratique, à bien articuler les PCAET avec les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme) ainsi qu'avec les zones d'accélération pour l'implantation d'installations terrestres de production d'énergies renouvelables, déjà prévues à l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie.

Mise en œuvre du principe d'utilisation en cascade de la biomasse

24. Dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2023/2413, le projet de loi entend modifier le régime des critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre des biocarburants, bioliquides et combustibles ou carburants issus de la biomasse, notamment en élargissant le champ des installations concernées et en complétant ces critères, en particulier pour la biomasse forestière. Le Conseil d'Etat relève la qualité des informations contenues dans l'étude d'impact sur ce point.

Le projet de loi crée, par ailleurs, de nouvelles dispositions au sein du code de l'énergie pour introduire le « principe d'utilisation en cascade » de la biomasse, prévu par cette directive et consistant à donner la priorité, chaque fois que cela est possible, à l'usage matériel de la biomasse par rapport à son usage énergétique. Le Conseil d'Etat considère que l'article 3 de la directive (UE) 2018/2001, telle que modifiée par la directive (UE) 2023/2413, ne fait pas obstacle à ce que ce principe d'utilisation en cascade de la biomasse soit, pour l'essentiel, mis en œuvre à travers les régimes d'aides en faveur de l'énergie produite à partir de la biomasse, comme le prévoit le projet de loi. S'agissant toutefois des aides déjà accordées à des installations existantes, le Conseil d'Etat estime nécessaire de préciser dans le projet de loi, en accord avec le Gouvernement, que la suspension de l'aide n'est possible qu'en cas de modification substantielle affectant l'approvisionnement en biomasse de ces installations.

Création d'un dispositif de réduction de l'intensité carbone des carburants

25. L'article 25 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 (dite « RED II »), dans sa rédaction résultant du point 15 de l'article 1^{er} de la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 (dite « RED III »), fait désormais obligation aux Etats membres d'imposer « *aux fournisseurs de carburants l'obligation de veiller à ce que :/ a) La quantité de carburants et d'électricité produits à partir de sources renouvelables fournie au secteur des transports entraîne (...)/ii) une réduction de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre d'au moins 14,5 % d'ici à 2030 par rapport à la valeur de référence fixée à l'article 27, paragraphe 1, point b), conformément à une trajectoire indicative fixée par l'Etat membre; (...)* ».

Le projet de loi entend tirer les conséquences, notamment, de l'introduction de ce nouvel objectif, qui a une portée impérative. A cette fin, il crée un dispositif d'échanges de certificats, dénommé « Incitation à la réduction de l'intensité carbone des carburants » (IRICC). Fondé sur des objectifs de réduction de l'intensité en carbone assignés à chaque fournisseur de carburants redevable de l'accise sur les énergies, ce dispositif se traduit par l'obligation de détenir des certificats à hauteur de ces obligations, prenant en compte l'utilisation de carburants renouvelables, comme les biocarburants, le biogaz ou les carburants renouvelables d'origine non biologique, ainsi que de l'électricité renouvelable dans le secteur des transports. Le dispositif est assorti de pénalités sanctionnant les manquements à ces obligations.

26. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en l'absence de consultation du Conseil économique, social et environnemental sur le fondement de l'article 70 de la Constitution, le projet de loi ne pourrait comporter des dispositions de nature programmatique, relevant du vingt-et-unième alinéa de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel : « *Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat* », que ces objectifs soient édictés en vertu du droit de l'Union européenne ou du droit interne. Il estime que des dispositions, telle celles instituant l'IRICC, assignant aux fournisseurs de carburants dans le secteur des transports des obligations individuelles impératives d'intégration ou de fourniture de carburants d'origine renouvelable, dont la méconnaissance est assortie de sanctions, ne peuvent être regardées comme des dispositions de nature programmatique devant être soumises, en tant que telles, à la consultation préalable du Conseil économique, social et environnemental conformément à l'article 70 de la Constitution. Afin d'assurer la complète transposition de l'article 25 de la directive sur ce point, il estime possible de mentionner les objectifs européens au sein des dispositions relatives à l'IRICC en tant qu'objectifs à la réalisation desquels ce dispositif a vocation à contribuer.

27. Le Conseil d'Etat constate que ce dispositif a vocation à se substituer à l'actuelle « taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports » (ou TIRUERT), dont l'abrogation est prévue à compter du 1^{er} janvier 2027 dans le projet de loi de finances pour 2026. En l'absence de tout élément dans l'étude d'impact permettant d'évaluer les avantages attendus de ce nouveau dispositif par rapport à la taxe actuelle, la modification des objectifs de la directive ne pouvant, à elle seule, justifier cette substitution, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à compléter cette étude d'impact pour exposer, de façon circonstanciée, les raisons pour lesquelles un tel choix a été retenu et, plus globalement, les résultats qui en sont attendus.

28. Examinant, ensuite, les différences entre le dispositif d'échange envisagé dans le projet de loi et l'article 25 de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018, dans sa rédaction précitée, le Conseil d'Etat considère que cette directive ne fait pas obstacle à une mutualisation des efforts imposés aux fournisseurs de carburants. Il considère, par conséquent, que les obligations assignées aux fournisseurs de carburants dans les transports peuvent, ainsi que le prévoit le projet de loi, s'inscrire dans le cadre d'une trajectoire de réduction de l'intensité en carbone tenant compte également de l'électrification du parc de véhicules privés et du transport ferroviaire et qu'elles peuvent être différenciées pour certains sous-secteurs (comme le transport fluvial et le transport maritime) ou pour certains types de carburants, à condition que l'équilibre d'ensemble de ces obligations ne remette pas en cause l'atteinte des objectifs globaux fixés par la directive.

Le Conseil d'Etat estime également que le projet de loi peut exclure du champ d'application du dispositif de l'IRICC le secteur de la pêche, qui ne relève pas du secteur des transports en tant que tel. A l'inverse, le Conseil d'Etat considère que ce dispositif peut prendre en compte

l'utilisation d'hydrogène bas-carbone, alors même que ce produit n'est pas mentionné par la directive pour le secteur des transports, dès lors que l'atteinte des objectifs globaux européens restera, en tout état de cause, vérifiée au regard des seules sources d'énergie énumérées par cette directive.

Enfin, le fait que les obligations faites aux fournisseurs de carburants dans le dispositif de l'IRICC soient exprimées en termes de réduction de l'intensité en carbone de ces produits alors que la directive mentionne une réduction de l'émission de gaz à effet de serre ne lui paraît pas davantage caractériser une méconnaissance des objectifs de la directive, dès lors que sont bien appréhendées les mêmes émissions, leur expression en termes de carbone permettant de les analyser sur l'ensemble du cycle de vie des produits.

Le Conseil d'Etat considère qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions du projet de loi relatives à l'IRICC doivent être regardées, à l'instar de la TIRUERT, comme instituant un dispositif spécifique à la France, destiné à contribuer à l'atteinte des objectifs européens, tout en étant doté de caractéristiques propres. Il estime que ce choix ne méconnaît pas, par lui-même, l'article 25 de la directive (UE) 2018/2001, qui assigne des objectifs globaux aux Etats membres pour le secteur des transports, tout en leur laissant une importante marge de manœuvre quant au choix des modalités permettant de les atteindre et qu'aucune des caractéristiques propres de ce dispositif national analysées ci-dessus n'est contraire aux objectifs poursuivis par cette directive.

29. Par ailleurs, s'agissant des conditions d'éligibilité des biocarburants, le Conseil d'Etat relève que le projet de loi exclut les biocarburants produits à partir d'une biomasse à haut risque indirect de changement d'affectation des sols, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 26 de la directive en ce qui concerne la biomasse issue de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale. Ces mêmes dispositions de la directive permettent toutefois d'accepter ces biocarburants s'il est démontré un faible risque indirect de changement d'affectation des sols. Afin de tenir compte d'une décision du 26 avril 2024 de l'Organisme de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce, concluant à ce que l'exclusion de principe de l'huile de palme pour l'atteinte des cibles d'intégration d'énergies renouvelables prévues pour le calcul de la TIRUERT méconnaît l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le projet de loi entend instaurer une présomption selon laquelle les biocarburants issus d'huile de soja et d'huile de palme sont présumés à haut risque de changement d'affectation des sols. Dès lors que cette présomption est, dans le nouveau dispositif, réfragable, le Conseil d'Etat considère que le projet de loi tire les conséquences nécessaires de la décision de l'Organisme de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce et ne méconnaît pas les objectifs de la directive.

Publicité et communication des données géologiques pour l'identification de formations adaptées au stockage du dioxyde de carbone

30. Le Conseil d'Etat relève que la nécessité d'identifier des formations géologiques adaptées à l'injection de dioxyde de carbone pour permettre le développement de projets industriels de capture, de transport et de stockage de celui-ci est à l'origine de l'obligation de transparence des données géologiques édictée par l'article 21 du règlement (UE) 2024/1735 du 13 juin 2024 relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net », dit « règlement zéro net ».

Du fait de cette obligation, le projet de loi entend modifier les dispositions du code minier qui régissent la publicité et la communication des données géologiques recueillies lors de travaux d'exploration du sous-sol et d'exploitation de ses ressources, qui, en règle générale, ne

permettent aujourd'hui cette publicité et cette communication qu'à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date à laquelle ils ont été obtenus, sauf autorisation de l'auteur des travaux.

31. Le Conseil d'Etat note que le règlement laisse une large latitude d'appréciation aux Etats membres. Le projet de loi prévoit de réduire ce délai de dix à cinq ans pour les données non traitées et non interprétées et même à un an s'agissant de données relatives à des travaux de recherche par forage et d'exploitation par puits. Le Conseil d'Etat estime que ces délais nouveaux, fixés de façon à permettre aux auteurs des travaux de rentabiliser les frais exposés pour l'obtention de ces données, répondent aux exigences du règlement sans porter atteinte au droit de propriété.

32. Le même souci de permettre la valorisation des résultats des recherches conduit également à prévoir la possibilité pour le ministre chargé des mines d'apporter des restrictions à ces obligations de publicité et de communication s'agissant de recherches coûteuses financées, en grande partie, par des fonds publics, ce qui, en dépit de l'absence de toute indication de l'étude d'impact sur ce point, ne soulève pas de réserve de la part du Conseil d'Etat, pas plus que l'ajout, aux substances utiles à l'énergie atomique qui peuvent faire l'objet de telles restrictions, de celles liées aux intérêts de la défense nationale et des matières premières critiques.

Sanctions applicables aux infractions aux obligations de réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie

33. Le projet de loi vise à préciser le régime des sanctions applicables en cas d'infraction aux obligations prévues par le règlement (UE) 2024/1787 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant la réduction des émissions de méthane dans le secteur de l'énergie. L'article 33 de ce règlement confie, en effet, aux Etats membres le soin de fixer le barème des sanctions applicables. S'agissant des entreprises intervenant en France pour la production de pétrole et de gaz d'origine fossile et des exploitants d'infrastructures gazières, le projet de loi entend leur rendre applicables les dispositions de l'article L. 171-8 du code de l'environnement, qui sanctionnent l'inobservation des prescriptions édictées sur le fondement de ce code. Le Conseil d'Etat estime que le renvoi à ces dispositions qui, outre le paiement d'une amende administrative, prévoient également la possibilité d'ordonner une astreinte journalière et de suspendre le fonctionnement des installations et ouvrages concernés, est de nature à instituer des sanctions effectives et proportionnées.

S'agissant des importateurs qui méconnaîtraient leurs obligations de fournir les informations prévues par les articles 27, 28 et 29 du règlement (UE) 2024/1787, le projet de loi crée une amende administrative d'un montant maximum d'un euro par MWh d'énergie concernée. Ainsi que le prévoit le paragraphe 1 de l'article 33 de ce règlement, le Conseil d'Etat propose de compléter le projet de loi en donnant également la possibilité à l'autorité administrative de mettre en demeure l'importateur de se conformer à ses obligations et de prononcer une astreinte. Il recommande aussi de prévoir des dispositions relatives à l'application du principe du contradictoire et à la possibilité de publier la décision arrêtant les sanctions.

Mesures d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments

34. Le Conseil d'Etat constate que la transposition de la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments, dite

« DPEB », impose de modifier, de façon parfois sensible le droit interne qui, tout poursuivant le même objectif d'accélération et d'amélioration de leur rénovation énergétique, comporte des exigences et des possibilités de dérogation souvent différentes.

35. Il en va, en particulier, ainsi des dispositions de l'article L. 174-1 du code de la construction et de l'habitation relatives à la réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire, applicables à 80 % du parc, qui devraient permettre des améliorations de la performance énergétique au moins égales à celles escomptées de l'édiction des normes minimales que l'article 9 de la directive impose aux Etats membres de définir et de mettre en œuvre pour les bâtiments non résidentiels.

Le Conseil d'Etat estime toutefois que l'existence de ce dispositif national, qui s'attache à la rénovation des bâtiments d'une surface de plus de 1000 m², ne peut dispenser de faire évoluer le droit interne, dans la mesure où la directive (UE) 2024/1275 vise, quant à elle, à obtenir la rénovation des bâtiments les moins performants, quelle que soit leur surface. Il considère donc que l'introduction, à cet effet, dans le code de la construction et de l'habitation d'un nouvel article L. 174-1-1 est nécessaire pour assurer la transposition. Il en va de même de l'ensemble des exemptions prévues par le projet de loi au profit de certaines catégories de bâtiments, qu'il estime conformes aux possibilités ouvertes par la directive, et qui, telle celle prévue au profit des bâtiments présentant une faible demande d'énergie, sont de nature à limiter l'accroissement de la complexité et des coûts du dispositif.

36. Les différences existant entre les obligations nationales figurant à l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation et celles de l'article 10 de la directive (UE) 2024/1275 s'agissant du déploiement des installations de production d'énergie renouvelable sur les toitures des bâtiments, de leurs extensions ainsi que des parkings couverts, ont conduit le Gouvernement à prendre un parti tout autre. Prenant acte de ce que la directive fixe des seuils d'assujettissement, des catégories de bâtiments et un échelonnement de l'application qui sont différents de ceux de la législation nationale, il a choisi d'aligner strictement celle-ci sur les exigences de la directive, ce qui a pour effet, pour l'avenir, de réduire les exigences préexistantes sur certains points (bâtiments existants tertiaires) et de les augmenter sur d'autres points (bâtiments résidentiels neufs). Le Conseil d'Etat constate que cette option, qui ne méconnaît pas le principe de sécurité juridique, assure la conformité de la transposition, comme la suppression de l'alternative, offerte actuellement par l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation, de la végétalisation des toitures, qui n'est pas prévue par la directive, dès lors que les toitures ainsi équipées sont exemptées de l'obligation de « solarisation ».

37. Le Conseil d'Etat estime également que la nouvelle rédaction des articles L. 113-11 à L. 113-14 du code de la construction et de l'habitation destinée à assurer la transposition de l'article 14 de la directive (UE) 2024/1275, qui fixe des obligations d'installation de points de recharge ainsi que de précâblage pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables dans les parcs de stationnement des bâtiments peut être retenue. Cette nouvelle rédaction se distingue de l'actuelle en ce qu'elle se limite à énoncer l'obligation ainsi qu'à définir son champ d'application et en renvoie au décret en Conseil d'Etat les modalités d'application, définies compte tenu des critères de la directive : seuils, taux d'équipement, usage, exemptions, exigences particulières. Le Conseil d'Etat estime que ce renvoi nouveau au pouvoir réglementaire est possible dès lors que, bien que ces critères d'assujettissement figurent aujourd'hui dans les dispositions législatives, ils ne relèvent pas du domaine de la loi.

Il l'estime également souhaitable pour assurer une évolution aisée de certains de ces critères qui pourraient être modifiés prochainement, tel celui du nombre de points de recharge par tranches d'emplacement de bâtiment, auquel devrait être substitué celui de la puissance délivrable par point de recharge utilisée par le règlement (UE) 2023/1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, dit « règlement AFIR », critère qui permet des modulations selon l'usage du bâtiment.

Ces évolutions probables de l'article 14 de la directive (UE) 2024/1275 conduisent le Conseil d'Etat à ne pas écarter la possibilité pour le décret en Conseil d'Etat de prévoir des exemptions en cas d'impossibilité technique ou de contraintes liées à des dispositions particulières à la sécurité incendie, qui, bien que n'étant pas aujourd'hui ouvertes par la directive, pourraient l'être sous peu, la Commission européenne devant publier des orientations en matière de sécurité incendie dans les parcs de stationnement au plus tard le 31 décembre 2025.

38. Si les autres dispositions du projet de loi sur ce point n'appellent pas d'observations particulières, le Conseil d'Etat appelle toutefois l'attention sur l'intérêt et l'importance qui s'attachent à conserver à l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation, son caractère strict d'article de définition de termes utilisés par le livre I^{er} de ce code.

En effet, à l'occasion de l'examen de la disposition qui insère dans cet article un 17^o *ter* pour y définir la notion de « rénovation importante », centrale dans la directive (UE) 2024/1275, le Conseil d'Etat constate et déplore que le 17^o *bis* existant ne se limite pas à définir ce qu'est une « rénovation énergétique performante ». En effet, il édicte non seulement l'ensemble des conditions légales qui permettent d'y satisfaire ainsi que celles qui conduisent à la qualifier de globale, mais aussi les exceptions qui peuvent y être faites.

Le Conseil d'Etat considère que ces règles n'ont pas leur place dans l'article L. 111-1 et que leur insertion à cet endroit du code nuit tant à l'intelligibilité de cet article qu'à l'accessibilité de la règle de droit puisqu'on ne peut les trouver dans le titre VII du livre I^{er} de ce code relatif à la performance énergétique et environnementale des bâtiments, où elles devraient pourtant figurer. Le Conseil d'Etat recommande donc de les y déplacer.

Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'industrie, d'environnement et d'économie circulaire

Compléments de transposition en matière de déchets

39. Le projet de loi tend à mettre le code de l'environnement en conformité avec le droit de l'Union européenne en réponse à un avis motivé de la Commission européenne pour transposition inexacte de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008, modifiée, relative aux déchets. Cette mise en conformité concerne la définition de la notion de déchets, la répartition des coûts entre le producteur du produit, le distributeur du produit et le producteur initial des déchets issu de ce produit, les mesures visant à éviter que les produits contenant des matières premières critiques ne deviennent des déchets et, enfin, la suppression des dérogations à l'interdiction d'incinérer les déchets faisant l'objet d'une

collecte séparée. Ces dispositions, qui assurent une transposition correcte de la directive 2008/98/CE n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

En revanche, le Conseil d'Etat suggère de modifier la mesure relative à la qualification des sous-produits au sein des plateformes industrielles, qui prévoit que tout objet ou substance produit au sein d'une plateforme industrielle est réputé pouvoir « *être utilisé directement sans traitement supplémentaire autre que les pratiques industrielles courantes* ». Il estime qu'une telle présomption n'est pas conforme à la directive 2008/98/CE et qu'il appartient à l'exploitant d'apporter à l'autorité administrative la preuve que cette condition, qui est l'un des critères de qualification des sous-produits posés par la directive, est satisfaite.

Interdiction d'élimination par les entreprises des invendus non alimentaires

40. Le projet de loi a pour objet d'adapter le cadre juridique national aux dispositions du règlement (UE) 2024/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences d'écoconception pour des produits durables.

Il prévoit notamment l'habilitation des corps de contrôle pour la surveillance du marché des produits soumis aux exigences d'écoconception édictées par ce règlement et ajuste les dispositions de droit interne prévoyant une interdiction d'élimination pour les invendus non alimentaires, qui doivent faire en priorité l'objet d'un réemploi ou, à défaut, d'un recyclage. L'article L. 541-15-8 du code de l'environnement prévoit, en effet, une interdiction générale d'élimination des invendus non alimentaires, applicable à tous les produits et à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille. Or, l'article 25 du règlement (UE) 2024/1781 réserve désormais une telle interdiction aux seuls produits énumérés à son annexe VII, avec une entrée en vigueur progressive, selon la taille des entreprises. Ainsi, cette interdiction s'applique-t-elle aux seuls vêtements, chaussures et accessoires, et s'impose-t-elle aux grandes entreprises à partir de juillet 2026, et aux moyennes entreprises à partir de juillet 2030, les petites entreprises n'y étant pas soumises. Le Conseil d'Etat note que si l'article 25 du règlement, éclairé par son considérant 59, prévoit la possibilité pour les Etats membres de maintenir des dispositions similaires pour d'autres catégories de produits que celles qu'il mentionne et qui sont énumérées à son annexe VII, il n'est pas explicite s'agissant des types d'entreprises pouvant rester assujetties à cette interdiction généralisée au niveau national. Il constate néanmoins que le paragraphe 4 de l'article 114 du traité de fonctionnement de l'Union européenne prévoit la possibilité pour les Etats membres, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation, de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes relatives, notamment, à la protection de l'environnement, sous réserve de leur notification à la Commission européenne. Le Conseil d'Etat recommande, par suite, au Gouvernement de procéder à une telle notification s'il souhaite maintenir les obligations nationales concernant l'interdiction de destruction des invendus actuellement en vigueur dans le droit interne.

Habilitation à modifier le régime juridique des activités en matière d'élevage d'animaux

41. Le projet de loi comporte des dispositions tendant à habiliter le Gouvernement à prendre, par ordonnance, toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition, en tant qu'elle concerne certains élevages d'animaux, de la directive (UE) 2024/1785 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 modifiant la directive 2010/75/UE du Parlement

européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), dite directive « IED ».

La directive du 24 avril 2024 ajoute, en effet, un chapitre VI *bis* à la directive du 24 novembre 2010 prévoyant des règles particulières pour certaines activités d'élevage d'animaux qui sont énumérées à l'annexe I *bis* ajoutée à la directive « IED ». Cette modification conduit, en France, à accroître de plus de 30 % le nombre d'installations entrant dans le champ de cette directive.

Si, en vertu de son article 4, la directive du 24 avril 2024 doit être transposée avant le 1^{er} juillet 2026, son article 70 *decies* prévoit l'adoption par la Commission européenne, au plus tard le 1^{er} septembre 2026, d'un acte d'exécution pour établir des conditions uniformes relatives aux règles d'exploitation pour chacune des activités visées à l'annexe I *bis*. En vertu de son article 3, paragraphe 5, les États membres devront transposer cet acte d'exécution dans un délai de quatre à six ans (selon la capacité des élevages concernés) à compter de l'entrée en vigueur de cet acte.

Le Conseil d'Etat estime que l'absence d'adoption par la Commission européenne de l'acte d'exécution nécessaire à l'application de la directive ne fait pas obstacle à l'habilitation donnée par le projet de loi pour transposer la directive en tant qu'elle concerne les élevages, dès lors que, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003), son adoption formelle et sa publication interviendront dans le délai d'habilitation (Assemblée Générale, 25 avril 2019, *Projet de loi relatif à l'énergie, au climat et à l'environnement*, n° 397668). Il rappelle toutefois au Gouvernement qu'en sollicitant une habilitation en vue de transposer des dispositions dont le contenu n'est pas encore déterminé à la date de l'habilitation, il prend le risque d'un défaut de transposition ou d'une transposition incomplète des normes de l'Union européenne (Assemblée Générale, 14 juin 2018, *Projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises*, n° 394599 et n° 395021).

42. Le Conseil d'Etat relève également que l'habilitation ne se borne pas à autoriser le Gouvernement à transposer la directive du 24 avril 2024 mais entend également lui permettre de définir un nouveau cadre pour la mise en service, le fonctionnement, l'exploitation, le contrôle et la cessation d'activités en matière d'élevage d'animaux, en s'écartant, le cas échéant, du régime applicable aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Il reformule donc l'habilitation pour mieux faire apparaître son double objet et préciser son périmètre.

43. Le Conseil d'Etat observe, enfin, que l'habilitation permet notamment au Gouvernement de redéfinir le régime contentieux applicable en matière d'élevage.

Il suggère de limiter une telle habilitation aux seuls recours contentieux devant le juge administratif puisqu'il ressort des débats devant lui que tel est bien l'objectif du Gouvernement.

Il relève également que les décisions administratives individuelles prises en matière agricole, notamment celles concernant les activités d'élevage, font actuellement l'objet d'un régime contentieux particulier figurant aux articles L. 77-15-1 à L. 77-15-4 du code de justice administrative, dont les dispositions sont issues de l'article 44 de la loi n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture.

Il rappelle que si, par sa décision n° 2025-876 DC du 20 mars 2025, le Conseil constitutionnel a écarté les griefs tirés de la méconnaissance, par ces dispositions, du droit à un recours juridictionnel effectif, du principe de précaution et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, il a précisé que cela était motivé par le fait qu'il n'était pas saisi de dispositions déterminées et d'une contestation du dispositif qu'elles instaurent.

Il considère ainsi que l'habilitation envisagée ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel et ne méconnaît notamment pas le principe d'égalité, le Conseil constitutionnel ayant jugé que les exploitants d'installations d'élevage sont placés dans une situation différente des autres exploitants d'ICPE (décision n° 2025-876 DC du 20 mars 2025) et même dans une situation différente selon le type d'élevage (décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025). Toutefois, le Conseil d'Etat rappelle, comme il l'avait fait dans son avis n° 480136 du 21 mars 2024 sur le projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture, que conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décisions n° 2011-112 QPC du 1^{er} avril 2011, n° 2017-641 QPC du 30 juin 2017 et n° 2019-778 DC du 21 mars 2019), les dérogations au régime contentieux de droit commun ne peuvent être admises que si elles sont fondées sur des critères objectifs, en rapport direct et proportionné avec le but poursuivi, et si elles assurent des garanties égales aux justiciables, afin de respecter le principe constitutionnel d'égalité devant la justice et l'objectif à valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice. La détermination, par ordonnance, d'un régime contentieux dérogatoire pour les activités d'élevage et, le cas échéant, au sein même de ces activités, devra donc respecter ce cadre.

Extension des missions de l'Autorité de régulation des transports au contrôle de la qualité de service de certains secteurs

44. Le projet de loi vise à insérer dans le code des transports un nouvel article L. 1262-7 pour prévoir l'extension de la mission de l'Autorité de régulation des transports (ART) « à l'amélioration de la qualité de service des infrastructures et des services de transports dans les secteurs ferroviaire et des autocars librement organisés ». Dans sa rédaction initiale, le champ d'application de cette mesure couvrirait tous les secteurs relevant du périmètre de régulation de l'Autorité. Le Conseil d'Etat constate que, par saisine rectificative, le Gouvernement a limité, à juste titre, ce champ au secteur ferroviaire, qui est le seul mentionné au titre de la qualité de service par la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte). Il considère qu'est possible l'inclusion du secteur des autocars librement organisés dès lors, notamment, que la directive précitée impose, en tout état de cause, à l'autorité de régulation nationale, dans son article 32, de garantir la « *compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire* » et que la Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt du 9 septembre 2021, *LatRailNet et Latvijas dzelzceļš/Vals s dzelzceļa administrācija*, C-144/20 (point 59), a jugé que « [la] notion de compétitivité se rapporte non pas à la concurrence entre entreprises ferroviaires, mais à la compétitivité du secteur ferroviaire, considéré par rapport aux autres modes de transport ». Or le secteur des autocars librement organisé est un substitut potentiel du transport ferroviaire et la compétitivité de ce dernier impose que ce secteur des autocars soit placé dans les mêmes conditions de régulation et fasse donc également l'objet d'un contrôle par l'ART de la qualité de service.

Vérification de la conformité des équipements de travail et des moyens de protection individuelle

45. Les articles 4 et 14 du règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) n° 765/2008 et (UE) n° 305/2011, sont respectivement relatifs aux obligations pesant sur les opérateurs économiques au sens de ce règlement et aux pouvoirs des autorités de surveillance du marché. Ils sont applicables à l'ensemble des produits couverts par la législation d'harmonisation de l'Union européenne visée par ce règlement. Le projet de loi ajoute un pouvoir supplémentaire aux pouvoirs des autorités de surveillance du marché définis au paragraphe 4 du même article 14. Il introduit en l'occurrence la possibilité pour ces autorités de demander au fabricant, en cas de doute sur la conformité d'un équipement de travail ou de protection individuelle, de faire vérifier à ses frais par un organisme accrédité le respect des obligations de sécurité ou des règles techniques qui lui sont applicables.

Le Conseil d'Etat considère qu'en ajoutant une procédure supplémentaire de contrôle à celles résultant du règlement, le projet de loi méconnaît le règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 et propose de ne pas retenir cette mesure.

Vérification des compétences professionnelles de responsables d'un établissement d'élevage, de vente ou de présentation au public d'animaux non-domestiques

46. Le projet de loi modifie l'article L. 413-2 du code de l'environnement relatif à la vérification des compétences professionnelles de ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne exerçant, de façon temporaire et occasionnelle, une prestation de responsable d'un établissement d'élevage, de vente, de location, de transit ou de présentation au public d'animaux d'espèces non domestiques. Il vise à répondre à une mise en demeure, adressée le 16 décembre 2024 par la Commission européenne, de mettre en conformité ces dispositions avec celles de l'article 7 paragraphe 4 de la directive 2005/36/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, qui prévoient les cas dans lesquels l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil peut procéder à une vérification des qualifications professionnelles du prestataire avant la première prestation de services.

Le Conseil d'Etat propose d'aménager la procédure de vérification des compétences professionnelles prévue par le projet de loi, afin de la limiter aux seuls établissements hébergeant des animaux non-domestiques dangereux. Il considère en effet que le champ ainsi délimité permet de définir un mécanisme de vérification des compétences professionnelles respectant les deux critères cumulativement exigés par le paragraphe 4 de l'article 7 de cette directive pour que l'autorité compétente puisse procéder à une vérification des qualifications professionnelles du prestataire avant la première prestation de services : la profession réglementée a des implications en matière de santé et de sécurité publiques et une telle vérification a pour objectif d'éviter des dommages graves pour la santé ou la sécurité du bénéficiaire du service, du fait du manque de qualification professionnelle du prestataire (CJUE, 29 juillet 2024, République slovaque, C-773/22, points 69 à 72). En effet, d'une part, la nature de l'activité d'un établissement d'élevage, de vente ou de présentation au public d'animaux non-domestiques dangereux et, partant, la nature de la profession exercée par son responsable, présentent par elles-mêmes des implications directes en matière de santé et de sécurité publiques et, d'autre part, la qualité des qualifications professionnelles du responsable de cet établissement, compte tenu de la

dangereux des animaux concernés, est de nature à permettre d'éviter des dommages graves pour la santé ou la sécurité des bénéficiaires du service.

Acquisition de congés payés par les gens de mer

47. Le projet de loi vise à achever la transposition au profit des marins, régis par la cinquième partie du code des transports qui déroge en tant que de besoin au code du travail, des stipulations, d'une part, de la directive 1999/63/CE du Conseil du 21 juin 1999 modifiée concernant l'accord relatif à l'organisation du temps de travail des gens de mer, conclu par l'Association des armateurs de la Communauté européenne et la Fédération des syndicats des transports dans l'Union européenne et, d'autre part, de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, combinées à l'article 31, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, telles qu'éclairées par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 24 janvier 2012, Dominguez, C-282/10 et 6 novembre 2018, Bauer et autres, C-569/16 et C-570/16), concernant l'acquisition de congés payés au titre des périodes pendant lesquelles le contrat de travail est suspendu pour cause de maladie ou d'accident sans caractère professionnel.

Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi se borne à étendre et adapter aux marins les dispositions introduites par l'article 37 de la 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, pour leur reconnaître le bénéfice des droits prévus, s'agissant des gens de mer à bord des navires autres que de pêche, par la directive 1999/63/CE et, s'agissant des gens de mer à bord des navires de pêche, par la directive 2003/88/CE. Il estime que le projet de loi procède à une transposition stricte de ces deux directives, avec une portée rétroactive qui ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Prise en charge de la visite médicale d'aptitude à la profession de marin

48. Le projet de loi vise à modifier l'article L. 5521-1 du code des transports relatif à l'obligation, pour accéder à la profession de marin, de remplir des conditions d'aptitude médicale dont le contrôle est gratuit pour le marin, pour préciser que lorsque ce contrôle est confié à un médecin habilité à cet effet n'appartenant pas au service de santé des gens de mer, les frais de la visite médicale peuvent être mis à la charge de l'employeur, selon des modalités précisées par voie réglementaire.

Le Conseil d'Etat relève qu'une telle possibilité ne se heurte ni à la convention du travail maritime de l'Organisation internationale du travail, ni à l'accord relatif à l'organisation du temps de travail des gens de mer annexé à la directive 1999/63/CE du Conseil du 21 juin 1999 modifiée, qui laissent une large marge d'appréciation à chaque Etat pour mettre à la charge de l'Etat ou de l'armateur tout ou partie des frais de la visite d'aptitude sous réserve du respect de la gratuité pour le marin, ni à aucun autre obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Contrôle et sanctions en matière de pêche maritime en Guyane

49. Le projet de loi entend modifier les dispositions instituant un régime particulier à la Guyane en matière de contrôle et de sanctions dans le domaine de la pêche maritime. Il prévoit ainsi la possibilité pour le juge des libertés et de la détention, outre les cas déjà prévus aux articles L. 943-6 et L. 951-10 du code rural et de la pêche maritime, d'ordonner la destruction en mer, sous condition de dépollution préalable, de l'embarcation ayant servi à commettre une infraction en matière de pêche, après avoir constaté que ni le propriétaire de l'embarcation ni une personne ayant des droits sur elle ne sont connus. Il prévoit également que l'appel contre les décisions du juge des libertés et de la détention ordonnant, quel qu'en soit le motif, la destruction d'un navire ou d'une embarcation ne revêt pas, en Guyane, un caractère suspensif.

50. Tout d'abord, le Conseil d'Etat relève que pour tenir compte de la situation particulière de la Guyane, le législateur y a déjà défini un régime dérogatoire pour le contrôle et les sanctions applicables en matière de pêche illicite. Ainsi, l'ordonnance du juge des libertés et de la détention qui se prononce sur le sort des navires ayant servi à commettre une infraction est notifiée au seul mis en cause, et non également, comme ailleurs sur le territoire national, au propriétaire du navire. En outre, les délais y sont réduits, puisque l'administration ou le mis en cause peuvent faire appel des ordonnances du juge devant la chambre d'instruction dans les deux jours suivant leur notification, au lieu de cinq jours sur le reste du territoire.

Le Conseil d'Etat constate que malgré la définition de ce régime particulier, la pêche illicite revêt toujours une ampleur exceptionnelle en Guyane et demeure principalement le fait de navires dépourvus d'immatriculation et de pavillon, ce qui ne permet pas d'identifier et, donc, de poursuivre ses responsables.

Au regard d'éléments objectifs qui lui ont été communiqués par le Gouvernement, le Conseil d'Etat estime ainsi justifié de renforcer les dispositions particulières à la Guyane pour lutter contre la pêche illicite en les entourant toutefois de garanties pour satisfaire aux exigences constitutionnelles.

51. Il considère que s'il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en lui-même, le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 (décisions n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011 et n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023), une procédure est susceptible de méconnaître les exigences découlant de l'article 16, voire également de priver de garanties légales la protection constitutionnelle du droit de propriété, lorsque la décision contestée produit des effets irrémédiables et que l'absence de caractère suspensif se combine avec l'absence d'autres garanties procédurales, telles que l'existence d'une procédure contradictoire ou la possibilité pour le propriétaire du bien d'être entendu ou appelé (décisions n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011 et n° 2015-500 QPC du 27 novembre 2015).

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé qu'au regard des conséquences de l'exécution d'une mesure de saisie d'un navire, la combinaison du caractère non contradictoire de la procédure et de l'absence de voie de droit permettant au propriétaire de contester la légalité ou le bien-fondé de la décision du juge autorisant cette saisie méconnaît les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et prive de garanties légales la protection constitutionnelle de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété (décisions n° 2014-375 et autres QPC du 21 mars 2014).

Pour autant, le Conseil constitutionnel a également jugé qu'en ne conférant pas d'effet suspensif à l'appel d'une décision du juge des libertés et de la détention devant la chambre de l'instruction, le législateur a entendu éviter que le propriétaire du bien visé par une mesure puisse mettre à

profit les délais consécutifs à ces procédures pour faire échec à la mesure par des manœuvres (décision n° 2016-583/584/585/586 QPC du 14 octobre 2016).

Au regard de l'ensemble de ces considérations et de la configuration particulière rencontrée en Guyane, le Conseil d'Etat estime possible de prévoir que le juge des libertés et de la détention a la faculté d'ordonner la destruction en mer d'une embarcation et de ne pas conférer de caractère suspensif à l'appel contre cette ordonnance. Il retient, en effet, que, d'une part, cette prérogative est subordonnée au constat, par le juge, de l'impossibilité d'identifier le propriétaire de l'embarcation ou d'une personne ayant des droits sur elle et, d'autre part, que l'ordonnance doit faire l'objet d'une notification à la personne mise en cause, c'est-à-dire celle présente sur l'embarcation, qui peut donc la contester. Il propose toutefois de compléter la disposition pour davantage l'encadrer et prévoir, en accord avec le Gouvernement, que la destruction en mer ne peut être ordonnée par le juge qu'en cas d'impossibilité d'y procéder à terre sur un port situé à proximité.

52. En revanche, le Conseil d'Etat considère que la disposition étendant, sans encadrement, le caractère non suspensif d'un appel à tous ceux formés contre une décision juridictionnelle ordonnant la destruction d'un navire en Guyane, notamment lorsque son propriétaire ou une personne ayant des droits sur lui a été identifiée, ne peut être retenue. Il estime, en effet, qu'en pareil cas, la combinaison du caractère irrémédiable de la destruction, de la brièveté du délai d'appel et du caractère non suspensif de celui-ci serait susceptible de méconnaître les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et de priver de garanties légales la protection constitutionnelle de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété.

Dispositions n'appelant pas d'observation du Conseil d'Etat

53. Le projet de loi comporte d'autres dispositions qui ont pour objet :

- de modifier, afin d'assurer la conformité du droit national à la directive 2014/17/UE du Parlement et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel, les conditions, fixées aux articles L. 519-3-2 et L. 519-19 du code monétaire et financier, dans lesquelles les intermédiaires de crédit immatriculés dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre que la France peuvent exercer leur activité sur le territoire français en régime de libre prestation de services ou de liberté d'établissement ;

- de modifier le code monétaire et financier afin de prévoir, conformément à l'article 48, paragraphe 7, de la directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012, dite « BRRD 2 », qu'en cas de procédure judiciaire de liquidation des établissements de crédit, les créances résultant d'éléments de fonds propres aient un rang de priorité inférieur à celui des autres créances ;

- de modifier le code monétaire et financier afin, conformément au 5 de l'article 2 de la directive (UE) 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil sur les gestionnaires de crédits et

les acheteurs de crédits, [et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE,] de dispenser les sociétés de financement de l'obligation d'obtenir un nouvel agrément auprès de l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR) lorsqu'elles souhaitent exercer une activité de gestion de crédit ;

- de modifier le code monétaire et financier pour transposer la directive (UE) 2024/790 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2024 modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers, dite « MiFID II », en ce qui concerne les obligations des gestionnaires de plateformes de négociation en matière de transparence, ainsi que le régime juridique des prestataires de services d'investissement ;

- d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour, premièrement, d'une part, transposer la directive (UE) 2024/927 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 modifiant les directives 2011/61/UE et 2009/65/CE en ce qui concerne les modalités de délégation, la gestion du risque de liquidité, les déclarations à des fins de surveillance, la fourniture de services de dépositaire et de conservation ainsi que l'octroi de prêts par les fonds d'investissement alternatifs, d'autre part, apporter des ajustements rédactionnels aux dispositions issues de la transposition des directives 2011/61/UE et 2009/65/CE, pour, deuxièmement, tirer les conséquences de la directive (UE) 2024/927 en ce qui concerne l'octroi de prêts par les fonds d'investissement alternatifs en modifiant le champ de la dérogation au monopole des établissements de crédit au profit de ces fonds et en étendant le champ des bénéficiaires auxquels ils peuvent octroyer des prêts, pour, troisièmement, simplifier le cadre de gestion et de constitution des entités de titrisation fixé par le code monétaire et financier pour l'adapter aux dispositions de la directive 2011/61/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissements alternatifs et du règlement (UE) 2017/2402 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 créant un cadre général pour la titrisation ainsi qu'un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées, et pour, enfin, d'une part, étendre à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions précitées, pour celles qui relèvent de la compétence de l'Etat, d'autre part, prévoir, le cas échéant, les adaptations nécessaires en ce qui concerne Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer la mise en œuvre du paquet législatif européen intitulé « Listing Act », composé du règlement (UE) 2024/2809 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 modifiant les règlements (UE) 2017/1129, (UE) n° 596/2014 et (UE) n° 600/2014 afin de rendre les marchés des capitaux de l'Union plus attractifs pour les entreprises et de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux capitaux, de la directive (UE) 2024/2810 du 23 octobre 2024 du Parlement européen et du Conseil sur les structures avec actions à votes multiples dans les entreprises qui demandent l'admission à la négociation de leurs actions sur un système multilatéral de négociation et de la directive (UE) 2024/2811 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 modifiant la directive 2014/65/UE afin de rendre les marchés publics des capitaux de l'Union plus attractifs pour les entreprises et de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux capitaux ;

- de modifier, pour assurer la pleine conformité du droit national aux directives 2013/36/UE du 26 juin 2013 dite « CRD 4 » et 2019/878/UE du 20 mai 2019 dite « CRD 5 », des articles du

code monétaire et financier portant sur la méthodologie et les critères d'identification des établissements d'importance systémique mondiale ainsi que sur les compétences de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution en matière de surveillance des établissements bancaires et des compagnies financières holding mixtes ;

- de modifier le code monétaire et financier pour transposer la directive (UE) 2024/2994 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 modifiant les directives 2009/65/CE, 2013/36/UE et (UE) 2019/2034 en ce qui concerne le traitement du risque de concentration découlant d'expositions sur des contreparties centrales et du risque de contrepartie des transactions sur instruments dérivés faisant l'objet d'une compensation centrale, afin d'imposer aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement la prise en compte du nouveau risque relatif à la concentration découlant de leurs expositions vis-à-vis des contreparties centrales qui offrent des services d'importance systémique substantielle ;

- de supprimer, pour assurer le respect de l'article 19 *bis* de la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 (dite « CSRD »), la disposition du 1° du I de l'article L. 232-23 du code de commerce qui autorise les sociétés par actions soumises à l'obligation de publication de certaines informations en matière de durabilité à ne pas les mentionner dans le rapport déposé au greffe du tribunal de commerce si elles sont de nature à nuire gravement à leur position commerciale ;

- d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures relevant du domaine de la loi pour, en premier lieu, transposer la directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les Etats membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849 ainsi que la directive (UE) 2024/1654 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant la directive (UE) 2019/1153 en ce qui concerne l'accès des autorités compétentes aux registres centralisés des comptes bancaires par l'intermédiaire du système d'interconnexion et les mesures techniques visant à faciliter l'utilisation des relevés de transactions, en deuxième lieu, prendre les mesures de coordination et d'adaptation du code monétaire et financier et, le cas échéant, d'autres codes ou dispositions législatives, rendues nécessaires par le règlement (UE) 2024/1624 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que le règlement (UE) 2024/1620 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 instituant l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010, (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 1095/2010, en troisième lieu, simplifier les dispositions du chapitre I^{er} du titre VI du livre V du code monétaire et financier en les harmonisant avec les dispositions de transposition précitées, en quatrième lieu, adapter les dispositions du code monétaire et financier pour assurer la cohérence entre les différentes définitions des crypto-actifs, pour préciser la répartition des compétences entre l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle prudentiel en ce qui concerne la supervision des prestataires de services sur cryptoactifs, pour unifier le régime des sanctions applicables aux opérateurs de vente volontaire et, enfin, pour désigner l'autorité de contrôle et définir le régime de sanction applicable aux vendeurs et loueurs de véhicules, dans le cadre de leurs obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au titre du règlement (UE) 2024/1624 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi qu'en application du droit national et, en dernier lieu, rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec le cas échéant

les adaptations nécessaires, l'ensemble de ces dispositions, pour celles qui relèvent de la compétence de l'Etat dans ces collectivités, et procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires de ces mêmes dispositions à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- de transposer celles des dispositions de la directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les Etats membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849, qui ont trait à la tenue des registres centraux de bénéficiaires effectifs et doivent être transposées avant le 10 juillet 2026, en introduisant, dans un nouvel article L. 561-46-3 du code monétaire et financier, un mécanisme de dérogation pour l'accès au registre des bénéficiaires effectifs et en modifiant l'article L.167 du livre des procédures fiscales en ce qui concerne l'accès aux registres des trusts et des fiducies ;

- d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures d'adaptation de la législation rendues nécessaires par le règlement (UE) 2024/1028 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 concernant la collecte et le partage des données relatives aux services de location de logements de courte durée, et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 ;

- d'adapter l'article 3 *bis* de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques aux dispositions du règlement (UE) 2024/3018 du 27 novembre 2024 modifiant le règlement (CE) n° 223/2009 relatif aux statistiques européennes en élargissant le champ des données dont la transmission peut être imposée aux personnes morales de droit privé à des fins d'établissement de statistiques européennes ;

- d'apporter des modifications ponctuelles au code de la consommation pour assurer la conformité du droit national à la directive (UE) 2019/2161 du Parlement Européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et les directives 98/6/CE, 2005/29/CE et 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs ;

- de compléter les mesures d'adaptation du droit national au règlement (UE) 2023/988 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relatif à la sécurité générale des produits, modifiant le règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil et la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant la directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 87/357/CEE du Conseil, en habilitant les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à enjoindre à un fournisseur de place de marché en ligne de retirer un contenu relatif à un produit dangereux de son interface en ligne, d'en rendre l'accès impossible ou d'afficher un avertissement explicite ;

- de modifier les codes de la consommation et de l'environnement pour transposer la directive (UE) 2024/825 du 28 février 2024 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2024 modifiant les directives 2005/29/CE et 2011/83/UE pour donner aux consommateurs les moyens d'agir en faveur de la transition verte grâce à une meilleure protection contre les pratiques déloyales et grâce à une meilleure information, afin d'élargir le champ des pratiques commerciales trompeuses aux allégations environnementales, d'encadrer l'utilisation de labels

de développement durable et de lutter contre les pratiques visant à organiser la défaillance prématurée des biens, dites « d'obsolescence programmée » ;

- de modifier les articles L. 443-5 et L. 443-2 du code de commerce et de créer, en son sein, un article L. 443-8 pour assurer la pleine conformité du droit national aux dispositions de la directive (UE) 2019/633 du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, s'agissant du délai d'annulation des commandes de produits alimentaires périssables, de la prise en charge par le fournisseur de produits agricoles et alimentaires des dépenses de promotion et de publicité supportées par le vendeur et de l'interdiction de modification unilatérale d'un contrat de vente de produits alimentaires ou agroalimentaires ;

- de mettre en œuvre le règlement (UE) 2023/2854 du 13 décembre 2023 concernant des règles harmonisées portant sur l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données (règlement sur les données) ;

- de mettre en conformité l'article L. 43 code des postes et des communications électroniques avec le règlement (UE) n° 2024/2847 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 concernant des exigences de cybersécurité horizontales pour les produits comportant des éléments numériques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013 et (UE) n° 2019/1020 et la directive (UE) 2020/1828 (règlement sur la cyberrésilience) ;

- de mettre le code de procédure pénale et le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en conformité avec :

- le règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil n° 1987/2006 du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) ;

- le règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil n° 2017/2226 du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011 ;

- le règlement (UE) n° 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil ;

- le règlement (UE) n° 2019/818 du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) n° 2018/1726, (UE) n° 2018/1862 et (UE) n° 2019/816 ;

- le règlement (UE) n° 2021/1134 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (CE) n° 810/2009, (UE) n° 2016/399, (UE) n° 2017/2226, (UE) n° 2018/1240, (UE) n° 2018/1860, (UE) n° 2018/1861,

(UE) n° 2019/817 et (UE) n° 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil, aux fins de réformer le système d'information sur les visas ;

- de mettre les dispositions du code de procédure pénale en conformité avec les exigences résultant du règlement (UE) n° 2023/2844 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 relatif à la numérisation de la coopération judiciaire et de l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières en matière civile, commerciale et pénale et modifiant certains actes dans le domaine de la coopération judiciaire ;

- de transposer la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant 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, en ce qui concerne la publication des données sur la part d'électricité renouvelable et le taux d'émission de gaz à effet de serre de l'électricité fournie ;

- d'organiser, dans le code de l'environnement, les dispositions imposant l'établissement d'une carte de bruit stratégique et d'un plan de prévention du bruit dans l'environnement pour les aéroports, en application de la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement ;

- de supprimer la filière relative aux gommages à mâcher synthétiques non biodégradables, qui n'est pas imposée par le droit de l'Union, et de mettre fin à une sur-transposition en excluant du périmètre de la filière relative aux lingettes les autres textiles sanitaires à usage unique qui y ont été inclus ;

- d'ajuster les modalités de déclaration des données de gestion des déchets à l'Agence de la transition écologique (ADEME), afin de respecter les exigences de rapports européens et de suivi des filières de responsabilité élargie des producteurs ;

- d'adapter le cadre juridique national aux dispositions harmonisées du règlement (UE) n°2025/40 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif aux emballages et aux déchets d'emballages ;

- de mettre en conformité le cadre juridique national avec le règlement (UE) 2024/1157 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 relatif aux transferts de déchets ;

- de transposer, pour les activités industrielles et minières, la directive (UE) 2024/1785 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024, qui modifie la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), notamment pour en élargir le champ d'application et pour ajuster le régime des sanctions ;

- d'ajuster les dispositions du code de l'environnement assurant la transposition de la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, d'une part, en prévoyant que les plans d'action pour le milieu marin doivent faire l'objet d'un « réexamen » tous les six ans, ne menant pas automatiquement à une mise à jour, celle-ci ayant vocation à être menée « en tant que de besoin », d'autre part, en les soumettant à la mise en œuvre préalable de

la procédure de participation du public de droit commun pour les plans et programmes, prévue à l'article L. 123-19 du code de l'environnement ;

- de parfaire l'adaptation du droit interne au règlement (UE) 2023/1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, dit règlement « AFIR », afin notamment de prévoir les modalités de contrôle et de sanction de la méconnaissance, par les exploitants, de leurs obligations de diffusion d'informations en la matière ;

- de modifier l'article L. 6342-3 du code des transports, relatif aux habilitations aéroportuaires délivrées par les préfets, afin d'aligner la liste des personnes devant être titulaires de cette habilitation sur celle des personnes pour lesquelles le règlement d'exécution (UE) 2024/1255 de la Commission du 3 mai 2024 modifiant le règlement d'exécution (UE) 2015/1998 en ce qui concerne certaines mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, exige la tenue d'une enquête administrative préalable à l'exercice de leurs fonctions, en particulier au titre de « transporteurs agréés » ;

- de toiletter, dans l'article L. 6221-1 du code des transports et dans les dispositions qui en portent adaptation à l'outre-mer, les références au règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen, abrogé par le règlement (UE) 2024/2803 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen ;

- de prévoir dans le code de la voirie routière et en application de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières, dite « Eurovignette », la possibilité de déroger à l'obligation de modulation des péages selon les classes d'émission de CO2 des véhicules lourds applicables aux autoroutes et ouvrages d'art ;

- de transformer le « guichet unique portuaire » en « guichet unique maritime européen » pour adapter les obligations déclaratives des navires faisant escale dans les ports français, conformément au règlement (UE) 2019/1239 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant un système de guichet unique maritime européen ;

- de mettre en conformité le code de procédure pénale et le code pénal avec le règlement (UE) n° 2024/1258 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 étendant le principe de l'extraterritorialité des infractions au règlement (UE) n° 165/2014 relatif aux tachygraphes ;

- de rétablir, à l'article L. 3451-2 du code des transports, la possibilité d'immobiliser un véhicule de transport routier en infraction aux règles relatives aux conditions de réalisation des transports de cabotage fixées par le règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route ;

- de modifier les dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives aux organismes de défense et de gestion, aux groupements de producteurs reconnus et aux cahiers des charges d'enregistrement d'indication géographique, pour tenir compte de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2024/1143 du Parlement et du Conseil du 11 avril 2024 concernant les indications géographiques relatives au vin, aux boissons spiritueuses et aux produits agricoles,

ainsi que les spécialités traditionnelles garanties et les mentions de qualité facultatives pour les produits agricoles ;

- d'aligner le régime de droit interne de protection des obtentions végétales prévu par l'article L. 623-13 du code de la propriété intellectuelle sur celui applicable sur le territoire de l'Union européenne en vertu du règlement (UE) 2100/94 du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales, en étendant à cet effet à de nouvelles variétés de végétaux le bénéfice des obtentions végétales dont la durée est portée à 30 ans ;

- de modifier les dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives aux sanctions, infractions et contrôles en matière de politique commune de la pêche, pour tenir compte de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2023/2842 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant le règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil et modifiant les règlements (CE) n° 1967/2006 et (CE) n° 1005/2008 du Conseil et les règlements (UE) 2016/1139, (UE) 2017/2403 et (UE) 2019/473 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le contrôle des pêches.

Cet avis été délibéré et adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 23 octobre 2025.