CONSEIL D'ETAT

Assemblée générale

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

Séance du 12 novembre 2026

N° 411395

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

Avis sur un projet de loi

portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, énergétique, de consommation, de santé et de travail

NOR : ECOM2623486L

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 18 septembre 2026 d'un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, énergétique, de consommation, de santé et de travail.
Ce projet a fait l'objet de quatre saisines rectificatives, enregistrées les 20, 26 octobre et 2 et 9 novembre 2026.

2. Ce projet de loi comprend cinquante et un articles regroupés en huit titres, respectivement intitulés « Marchés financiers », « Marché intérieur et consommation », « Systèmes d'information et numérique », « Coopération judiciaire et procédures pénales », « Réglementation des données et responsabilité civile » ; « Santé publique et conditions de travail » ; « Mobilités et secteur maritime » ; « Transition écologique ».

3. L'étude d'impact a été enregistrée le 28 septembre 2026, et modifiée par deux saisines rectificatives enregistrées les 2 et 9 novembre 2026. 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. Ce projet de loi d'adaptation au droit de l'Union européenne appelle les remarques générales suivantes.

6. Le Conseil d'Etat rappelle que le respect du droit de l'Union européenne constitue une obligation tant en vertu des traités, dont l'autorité supérieure aux lois résulte de l'article 55 de la Constitution, qu'en application de l'article 88-1 de la Constitution, et qu'il emporte l'obligation d'adapter le droit interne tant aux règlements qu'aux directives de l'Union européenne.

7. S'agissant des règlements, qui, en vertu du deuxième alinéa de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre, le Conseil d'Etat a veillé au respect des exigences qui doivent guider leur application en droit interne suivant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et qu'il a récemment rappelées (Assemblée générale, 1er octobre 2026, avis portant sur un amendement au 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 visant à adapter le droit national aux obligations du règlement (UE) 2024/1689 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle, n° 411308, point 8).

8. S'agissant des directives, le Conseil d'Etat rappelle que si leur transposition doit être fidèle et complète, elle ne doit, en principe, pas aller au-delà de ce qu'exige la directive. A cet égard, le Conseil d'Etat a examiné les dispositions du présent projet de loi à l'aune de la grille d'analyse destinée à prévenir les « surtranspositions », qu'il avait dégagée dans son avis d'Assemblée générale du 27 septembre 2018 relatif au projet de loi portant suppression des surtranspositions des directives européennes en droit français (n° 395785).

Le Conseil d'Etat relève à cet égard que le projet de loi comporte différents articles tendant à habiliter le Gouvernement, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance diverses mesures destinées à assurer la transposition en droit interne de directives de l'Union européenne. Il recommande au Gouvernement de se référer à cette même grille d'analyse lors de la rédaction des ordonnances prises sur le fondement des articles d'habilitation prévus par le projet de loi. Certains de ces articles d'habilitation prévoient que les ordonnances pourront être prises jusqu'à une date postérieure à la date limite de transposition fixée par la directive elle-même, le délai de transposition étant même parfois déjà dépassé. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en principe, le délai laissé au Gouvernement pour prendre une ordonnance destinée à transposer une directive ne doit pas excéder le délai de transposition (Assemblée générale, 25 avril 2019, avis sur un projet de loi relatif à l'énergie, au climat et à l'environnement, n° 397668, point 24 ; Assemblée générale, 16 juin 2020, avis sur une lettre rectificative au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, n° 400357, point 9). Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'il est possible pour certaines dispositions d'habilitation du projet de loi et pour les raisons exposées à leur propos dans le présent avis de déroger à cette règle.

9. Enfin, le Conseil d'Etat ne peut que constater que le projet de loi dont il est saisi reflète, pour une large part, le retard pris par la France en matière d'adaptation du droit interne aux normes issues de l'Union européenne. Plusieurs de ses dispositions procèdent ainsi à la transposition ou la mise en œuvre de textes européens en vigueur depuis plusieurs mois, dans des domaines parfois stratégiques, générant une urgence peu compatible avec l'ampleur et la technicité des règles d'adaptation qui doivent être adoptées : tel est, en particulier, le cas des dispositions transcrivant dans le droit français le règlement (UE) 2024/1689 du 13 juin 2024, dit « règlement sur l'intelligence artificielle », dont la majorité des dispositions sont entrées en application le 2 août 2026, du règlement (UE) 2024/1083 du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur, dit « règlement européen sur la liberté des

médias », entré en quasi-intégralité en application le 8 août 2025, ou encore de la directive (UE) 2024/1226 du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union Européenne concernant l'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger en France, dont les Etats membres devaient assurer la transposition avant le 20 mai 2025.

Le Conseil d'Etat appelle le Gouvernement à faire preuve d'une vigilance renforcée afin d'éviter que cette situation perdure.

Le Conseil d'Etat constate que la mise en œuvre de certains des textes européens, notamment la directive (UE) 2024/3019 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines, que le projet de loi a pour objet de transcrire en droit français entraînera des coûts importants pour les acteurs économiques ou pour les collectivités publiques. Il ne peut qu'attirer l'attention du Gouvernement sur l'importance de mesurer l'impact, notamment budgétaire et économique, des mesures adoptées par les organes de l'Union européenne le plus en amont possible, afin que cet impact puisse être pris en compte au stade de la négociation. Il rappelle qu'aux termes de l'article 5 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au Traité sur l'Union européenne, « Les projets d'actes législatifs européens tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre ».

10. Au-delà de ces remarques liminaires, et outre diverses améliorations de rédaction qu'il suggère, le projet de loi appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes.

Sur les dispositions relatives aux systèmes d'information et au numérique
Dispositions visant à adapter le droit interne au règlement sur l'intelligence artificielle

11. Le projet de loi comporte une disposition indiquant que les systèmes d'intelligence artificielle sont soumis au règlement (UE) n° 2024/1689 du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées sur l'intelligence artificielle, dit « *règlement sur l'intelligence artificielle* » (IA), et aux textes pris pour son application. Le Conseil d'Etat n'a pu que constater que la disposition proposée était dépourvue de portée normative, en méconnaissance d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel. Par conséquent, il propose, en accord avec le Gouvernement d'y substituer une habilitation à prendre sur le fondement de l'article 38 de la Constitution des ordonnances pour mettre en œuvre le règlement IA et les textes pris pour son application.

Dispositions relatives à la liberté des médias

12. Le projet de loi comporte des dispositions visant essentiellement à adapter le droit national aux exigences du règlement (UE) 2024/1083 du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (dit « *règlement européen sur la liberté des médias* »).

Désignation de l'autorité nationale chargée de veiller au respect du chapitre III du règlement européen sur la liberté des médias et les nouvelles missions qui en résultent pour elle

13. Aux termes de l'article 7 du règlement sur la liberté des médias, les autorités ou organismes de régulation nationaux veillent, le cas échéant au moyen d'activités de consultation ou de coordination avec d'autres autorités ou organismes compétents à l'application du chapitre III du règlement, lequel comprend ses articles 7 à 25.

14. A cet effet, le projet de loi procède à la désignation de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), conformément aux exigences de l'article 2 du même règlement, qui définit l'autorité ou l'organisme de régulation national comme étant celle ou celui que l'Etat membre a désignée(e) en vertu de l'article 30 de la directive 2010/13/UE (dite « *service de médias audiovisuels* » ou SMA), soit en France l'ARCOM.

15. Le Conseil d'Etat estime qu'il incombe bien au législateur de procéder à cette désignation, d'une part, pour ajouter cette mission à celles de l'ARCOM, et d'autre part, en raison de l'extension ainsi réalisé du champ de compétence de cette autorité à la presse entière, ces dispositions ayant pour effet de confier à l'ARCOM de nouvelles missions afin de mettre en œuvre les dispositions des articles 20, 22 et 25 du règlement.

Mission résultant de l'adaptation de l'article 20 du règlement sur la liberté des médias

16. Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 20 du règlement sur la liberté des médias, qui entrera en vigueur le 8 mai 2027, oblige les fabricants, développeurs et importateurs des appareils et interfaces utilisateur à veiller à ce que ceux-ci comportent une fonctionnalité permettant aux utilisateurs de changer à tout moment, librement et facilement, la configuration de ces appareils ou interfaces, notamment leur paramétrage par défaut. Cette disposition, dite de « *personnalisation de l'offre de média* », prévoit, en outre, que ces mêmes fabricants, développeurs et importateurs veillent à ce que l'identité visuelle des fournisseurs de services de médias auxquels leurs appareils ou interfaces donnent accès soit systématiquement et clairement visible.

17. Il constate que si le projet de loi désigne l'Agence nationale des fréquences (ANFR) pour s'assurer matériellement du respect de ces obligations, cette désignation n'appelle pas, dans son principe, d'observations, dès lors que ce choix, justifié par des considérations techniques, maintient par ailleurs, conformément aux prévisions de l'article 7 du règlement rappelées ci-dessus, le contrôle de l'ARCOM pour s'assurer du respect des dispositions de l'article 20 du règlement en coordonnant son action avec celle de l'ANFR.

18. Il suggère toutefois que le décret en Conseil d'Etat, auquel le projet de loi renvoie, vienne préciser les modalités de coordination des travaux de cette agence avec ceux de l'ARCOM, afin de faciliter l'articulation de leurs missions respectives.

Mission résultant de l'adaptation de l'article 22 du règlement sur la liberté des médias

19. L'article 22 du règlement sur la liberté des médias impose aux Etats membres d'établir, dans leur droit national, des règles de fond et de procédure permettant d'évaluer les concentrations sur le marché des médias susceptibles d'avoir un effet important sur « *le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale* ». Il prévoit également que lorsqu'une concentration est susceptible d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur des services de médias,

l'autorité ou l'organisme de régulation national chargé de cette évaluation doit au préalable consulter le comité européen pour les services de médias sur son projet d'évaluation ou d'avis. Il précise, enfin, que cette évaluation est distincte des appréciations relevant du droit de l'Union européenne et du droit national en matière de concurrence, y compris celles qui sont prévues par les règles relatives au contrôle des concentrations.

20. Le Conseil d'Etat observe que l'article 2 du règlement délimite un champ d'inclusion dans le dispositif d'évaluation des concentrations très large, regroupant quasiment tous les types de médias y compris la presse, mais circonscrit néanmoins le champ d'application des évaluations auxquelles les Etats membres doivent procéder aux seules concentrations sur le marché des médias susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale.

21. Le projet de loi prévoit que l'ARCOM devra rendre un avis sur toute opération de concentration au sens de l'article L. 430-1 du code de commerce, lorsque l'une des entreprises qui fusionnent, ou qui fait l'objet de la prise de contrôle, ou l'entreprise commune créée, ou l'une des parties à l'origine de cette création, exerce une activité d'éditeur de presse, d'éditeur de services de communication audiovisuelle ou de services de communication au public en ligne mettant à disposition des programmes sonores, ou de fournisseur de plateforme fournissant un accès à des contenus médiatiques, et que le chiffre d'affaires réalisé en France au titre de ces activités par une de ces entreprises dépasse 25 millions d'euros ou que le chiffre d'affaires cumulé réalisé en France au titre de ces activités par l'ensemble des parties à la concentration dépasse 40 millions d'euros.

22. Le Conseil d'Etat estime que la délimitation ainsi opérée du champ d'application des évaluations auxquelles il doit être procédé en application de l'article 22 du règlement est pleinement conforme à celui-ci, et de nature à éviter que l'ARCOM n'ait à se prononcer obligatoirement sur des opérations dépourvues d'un impact important sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale. Il invite cependant le Gouvernement à renvoyer la fixation des seuils de chiffre d'affaires qu'il entend retenir à un décret en Conseil d'Etat, afin de lui permettre de les faire évoluer plus facilement si le besoin s'en faisait sentir notamment au regard des particularités du secteur, dans lequel le montant du chiffre d'affaire n'est pas nécessairement représentatif de l'impact sur le pluralisme Il rappelle en outre, qu'en deçà de ces seuils, rien ne ferait par ailleurs obstacle à ce que l'ARCOM procède volontairement à l'évaluation d'une opération de concentration dont elle estimerait qu'elle est susceptible d'avoir un effet important sur le pluralisme ou l'indépendance éditoriale.

23. Il constate que le projet de loi, conformément au choix offert par le *b* du 1. de l'article 22 du règlement sur la liberté des médias, lequel énonce que les règles établies par les Etats membres exigent des parties participant à la concentration une notification préalable de celle-ci aux autorités ou organismes nationaux compétents ou confèrent à ces autorités ou organismes les pouvoirs appropriés leur permettant d'obtenir des parties les informations nécessaires à l'évaluation de la concentration, a retenu la seconde branche de l'alternative en donnant le pouvoir à l'ARCOM de recueillir auprès des entreprises concernées par l'opération de concentration les données nécessaires à l'évaluation de l'opération.

24. Il considère que ce choix de l'absence de notification préalable, qui ne peut être qu'approuvé en raison de la lourdeur de telles notifications et de leur coût pour les entreprises qui sont tenues d'y procéder, risque néanmoins, compte tenu du délai imparti à l'ARCOM pour rendre son avis, d'alourdir sa tâche en l'obligeant à une surveillance constante de toutes les opérations

économiques affectant le secteur des médias. Il invite par conséquent le Gouvernement à prévoir que les parties concernées par une opération de concentration répondant aux conditions fixées par l'article 10 de la loi de 86 informent l'ARCOM dès que sa future réalisation apparaît certaine, étant précisé que le décret en Conseil d'Etat prévu par le projet de loi pour fixer les modalités d'application devra prévoir les modalités de cette information, qui devra se cantonner à quelques informations élémentaires simples.

25. Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi ne fixe pas critères d'évaluation des concentrations par l'ARCOM. Il estime que pour se conformer au *d* du paragraphe 1 de l'article 22 du règlement européen sur la liberté des médias, le projet de texte pourrait avantageusement renvoyer plus explicitement aux critères formulés au paragraphe 2 du même article 22 en laissant au futur décret en Conseil d'Etat à intervenir le soin de les préciser et compléter.

26. Il observe par ailleurs que si le projet de loi se conforme au *e* du paragraphe 1 de l'article 22 précité en prévoyant que l'évaluation ainsi faite est rendue publique sous forme d'un avis dans un délai qui ne peut être supérieur à trois mois après la réalisation de l'opération de concentration, il ne prend pas en compte l'hypothèse dans laquelle l'ARCOM ayant constaté que cette concentration est susceptible d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur des services des médias, devra consulter, préalablement à la publication de son avis, le comité européen pour les services de médias en application du paragraphe 4 du même article 22. Il propose donc de prévoir une suspension du délai dans lequel l'avis de l'ARCOM doit être publié pour lui permettre de procéder, en tant que de besoin, à cette consultation préalable sans excéder le délai précité.

27. Enfin, le Conseil d'Etat souligne l'utilité d'élargir, à l'ensemble des acteurs économiques relevant de l'article 22 du règlement européen sur la liberté des médias, le champ d'application de l'avis que l'Autorité de la concurrence peut solliciter auprès de l'ARCOM en application de l'article 41-4 de la loi du 30 septembre 1986 afin de permettre de considérer l'avis ainsi rendu par l'ARCOM au bénéfice de l'Autorité de la concurrence comme équivalent à l'avis exigé en application de l'article 22 du règlement sur la liberté des médias auquel il pourra se substituer. Des propositions rédactionnelles sont faites en ce sens.

Mission résultant de l'adaptation de l'article 25 du règlement sur la liberté des médias

28. Afin de se conformer à l'article 25 du règlement sur la liberté des médias, qui oblige les autorités ou entités publiques à mettre chaque année à la disposition du public des informations sur leurs dépenses pour la publicité d'Etat et confient aux autorités de régulation nationales la surveillance de ces dépenses, le projet de loi fait obligation à l'Etat, à ses opérateurs, aux entreprises dont il détient plus de 50% du capital, aux collectivités territoriales, à leurs groupements et leurs établissements publics de transmettre à l'ARCOM les informations nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions. Ainsi que le règlement le permet, il prévoit également des allégements de ces obligations pour les collectivités territoriales de moins de 100 000 habitants, leurs groupements et leurs établissements publics.

29. Le Conseil d'Etat considère que, bien que le règlement soit d'application directe, ces adaptations législatives sont justifiées dès lors qu'elles comportent l'attribution d'une compétence nouvelle à l'ARCOM au sens de l'article 1er de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

30. Il relève néanmoins que le projet de loi ne prévoit pas d'insérer les dispositions qu'il crée au sein de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication alors même, ainsi qu'il a été dit au point précédent, qu'elles comportent l'attribution d'une compétence nouvelle à l'ARCOM. Il propose donc de les inscrire dans cette loi parmi les nouvelles compétences attribuées à L'ARCOM en application du chapitre III du règlement sur la liberté des médias.

Protection du secret des sources journalistiques

31. L'article 4 du règlement sur la liberté des médias prévoit que les Etats membres ne peuvent prendre aucune mesure qui permettrait, en premier lieu, de contraindre les « *fournisseurs de services de médias, ou leur équipe rédactionnelle* » ou une personne qui, en raison de ses relations professionnelles ou régulières avec les premiers ou la seconde, à divulguer des informations se rapportant à des sources journalistiques ou à des communications confidentielles ou permettant de les identifier, dont ils pourraient disposer, en deuxième lieu, le recours à certaines méthodes d'investigation à l'encontre des mêmes personnes, et en troisième lieu, le déploiement d'un « *logiciel de surveillance intrusif* » sur tout matériel ou outil utilisé par celles-ci. Par dérogation aux exigences ainsi posées, l'article 4 précité admet le recours à de telles mesures, mais uniquement si elles sont prévues par le droit national ou le droit de l'Union, si elles sont conformes à la charte des droits fondamentaux de l'UE, justifiée au cas par cas par « *une raison impérieuse d'intérêt général* », proportionnée, et soumise à l'autorisation préalable d'une autorité judiciaire ou d'une autorité indépendante et impartiale ou, dans des cas exceptionnels et urgents dûment justifiés, autorisée a posteriori par l'une de ces autorités sans retard injustifié. A ces conditions s'ajoutent pour l'éventuel déploiement d'un logiciel de surveillance intrusif, la nécessité qu'il soit fait à des fins d'enquête relative à l'une des personnes ci-dessus mentionnées et pour des infractions précisément définies passibles d'au moins trois ans d'emprisonnement et pour les autres au moins 5 ans d'emprisonnement.

32. Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel a jugé qu' « *aucune disposition constitutionnelle ne consacre spécifiquement un droit au secret des sources des journalistes* » et qu' « *il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la liberté d'expression et de communication et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée, le secret des correspondances, la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, la recherche des auteurs d'infraction et la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016). Il constate que la protection du secret des sources est assurée, en droit national, principalement par l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 qui empêche de porter atteinte, directement au secret des sources des journalistes, ou indirectement, c'est-à-dire « *au moyen d'investigations portant sur toute personne qui, en raison de ses relations habituelles avec un journaliste, peut détenir des renseignements permettant d'identifier les sources* », sauf, par exception, lorsqu'un « *impératif prépondérant d'intérêt public* » le justifie, et si les mesures envisagées sont strictement nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi.

33. Il estime que ce texte national traduit un niveau d'exigence équivalent à celui des *a*, *b* et *c* du 4 de l'article 4 du règlement sur la liberté des médias, tout en offrant une protection qui, par son caractère général, dépasse celle qu'il prévoit.

34. Il considère que les éléments de précision qui sont apportés par le projet de loi dans la définition des atteintes à la protection du secret des sources assurent une adaptation pertinente du droit national au droit européen.

35. Il observe à cet égard que le règlement européen sur la liberté des médias conditionne la possibilité de certaines atteintes à la protection du secret des sources à l'existence d'une « *raison impérieuse d'intérêt général* », notion issue de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, alors que l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 conserve celle, issue de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de « *motif impérieux d'intérêt public* ». Toutefois le Conseil d'Etat estime que ces deux notions, qui ont pour objet commun de permettre l'exercice d'un contrôle de proportionnalité de l'atteinte à la protection du secret des sources, et dont l'usage recouvre des hypothèses similaires, ne diffèrent que par leur dénomination. Il en déduit que l'impératif de mise en conformité du droit interne au règlement n'impose pas de modifier ces termes de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881.

36. Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que le projet de loi en tant qu'il prévoit que tout acte d'enquête ayant pour objet l'obtention d'informations se rapportant à des sources journalistiques ou permettant de les identifier doit être autorisé préalablement ou, à titre exceptionnel et en cas d'urgence dûment justifiée, ultérieurement et sans retard injustifié, par l'autorité judiciaire, en précisant que lorsque les conditions de cette autorisation ne sont pas définies par le code de procédure pénale, elle est délivrée par le magistrat chargé de la procédure assure une adaptation utile des dispositions nationales existantes aux exigences du règlement sur la liberté des médias en ce qui concerne les actes de surveillance.

37. Il constate que le renforcement des dispositions de l'article 56-2 du code de procédure pénale, pour, d'une part, introduire une autorisation préalable systématique par juge des libertés et de la détention des perquisitions dont il définit le champ d'application, et, d'autre part, ouvrir un recours suspensif à l'encontre de la décision de ce juge relative à l'ouverture des scellés, est sans lien direct avec l'adaptation aux exigences de l'article 4 du règlement sur la liberté des médias dès lors les dispositions existantes de l'article 56-2 précité excèdent déjà ces exigences, mais il considère que le choix ainsi fait, qui renforce la protection du secret des sources journalistiques, ne se heurte à aucun obstacle juridique.

38. Il estime par ailleurs justifiée l'insertion prévue par le projet de loi d'un nouvel article 230-44-1 dans le code de procédure pénale afin de se conformer à l'article 4 du règlement sur la liberté des médias, qui n'autorise le déploiement de logiciels de surveillance intrusif qu'à des fins d'enquête à l'encontre des personnes concernées par la protection du secret des sources journalistiques pour des infractions visées au *b* de son paragraphe 5.

39. Enfin, le Conseil d'Etat observe que l'article 4 du règlement sur la liberté des médias est également applicable aux autorités administratives dès lors qu'elles mettent en œuvre leurs pouvoirs d'enquête aux fins d'obtention d'informations, si celles-ci ont pour but de découvrir des sources journalistiques ou des communications confidentielles ou permettant d'identifier des sources, à l'exclusion des actes relevant des activités de renseignement telles qu'elles sont définies par le livre VIII du code de la sécurité intérieure, qui relèvent de la seule compétence des Etats membres. Ces autorités administratives ne peuvent donc légalement porter atteinte au secret des sources à l'occasion de l'exercice de leurs pouvoirs d'enquête, sauf lorsque la loi organise déjà l'autorisation préalable de l'autorité judiciaire. Le Conseil d'Etat souligne cependant que pour certaines de ces autorités, notamment lorsqu'elles exercent des prérogatives fixées par les instruments européens pour prévenir ou faire cesser toute atteinte à l'ordre public

communautaire, cette limitation de leur pouvoir d'enquête pourrait porter atteinte aux exigences de leur mission.

40. Il estime en conséquence, et sans que le projet de loi ne soit sur ce point affecté d'une incompétence négative ni ne méconnaisse par lui-même des exigences conventionnelles ou constitutionnelles, qu'il appartiendra au législateur de s'assurer que la situation créée par l'intervention du règlement européen sur la liberté des médias ne nécessite pas, pour chacune des autorités administratives dotées de pouvoirs d'enquête, de compléter, dans toute la mesure nécessaire à l'exercice de leurs missions, les dispositions les régissant afin qu'elles ne puissent porter atteinte au secret des sources, notamment par l'accomplissement d'actes de surveillance au sens du règlement européen, qu'après obtention de l'autorisation préalable de l'autorité adéquate comme le prévoit l'article 4 du règlement précité.

Prise en compte des conséquences de la directive (UE) 2024/1069 du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives

41. Aux termes de l'article 15 de la directive 2024/1069 du 11 avril 2024, les Etats membres veillent à ce que les juridictions saisies de procédures judiciaires abusives altérant le débat public puissent infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ou imposer d'autres mesures appropriées.

42. S'inspirant de ce texte, dont la transposition est déjà assurée dans le code de procédure civile, le projet de loi prévoit d'une part, que le tribunal qui prononce une relaxe pour l'une des infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, peut condamner la partie civile au paiement d'une amende civile, lorsqu'il est saisi à l'issue d'une information ouverte sur plainte avec constitution de partie civile qu'il estime abusive ou dilatoire, en précisant que le montant de celle-ci peut être porté 1 % du dernier chiffre d'affaires connu pour une personne morale, et d'autre part, que « *lorsqu'il est établi que l'action abusive ou dilatoire avait pour principale finalité d'empêcher, de restreindre ou de pénaliser le débat public, le montant maximum de l'amende civile qui peut être prononcée dans les conditions prévues aux articles 177-2 et 212-2 et au dernier alinéa de l'article 392-1 du code de procédure pénale en cas d'action abusive ou dilatoire est porté à 60 000 euros pour les personnes physiques et à 2 % du dernier chiffre d'affaires connu pour les personnes morales* ».

43. Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel juge qu'en application de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et que s'il ne lui appartient pas « *de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci* » (décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981, cons. 7 et cons. 11 à 13), il doit néanmoins s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue (décision n° 2014-696 DC du 7 août 2014, cons. 14).

44. Ainsi, en l'absence de tout élément produit par le Gouvernement venant au soutien de la nécessité de porter l'amende civile, normalement fixée par les textes en vigueur à un montant maximum de 15 000 euros, à 60 000 euros pour les personnes physiques et à 2 % du dernier chiffre d'affaires connu pour les personnes morales à raison de la finalité de la manœuvre abusive ou dilatoire, le Conseil d'Etat estime que les peines proposées sont disproportionnées.

45. Il observe par ailleurs que la rédaction adoptée fait référence aux conditions prévues aux articles 177-2 et 212-2 et au dernier alinéa de l'article 392-1 du code de procédure pénale, alors que le texte est destiné à être inséré dans la loi de 1881 précitée, qui fait obstacle à ce que le juge d'instruction puisse lui-même apprécier le caractère abusif de la constitution de la partie civile avant de renvoyer l'auteur des propos litigieux devant le tribunal correctionnel.

46. Il invite en conséquence le Gouvernement à ne pas retenir ces dernières dispositions en prévoyant uniquement la possibilité d'une condamnation de la partie civile au paiement d'une amende civile lorsque le tribunal est saisi à l'issue d'une information ouverte sur plainte avec constitution de partie civile abusive ou dilatoire.

Sur les dispositions relatives à la coopération judiciaire et aux procédures pénales
Dispositions relatives au code frontières Schengen

47. Le projet du Gouvernement vise à adapter le droit national après la révision du règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) par le règlement (UE) 2024/1717 du 13 juin 2024, entré en vigueur le 10 juillet 2024, afin de rendre plus efficaces le contrôle par les autorités de police et de gendarmerie, à l'intérieur du territoire, des pièces ou documents sous le couvert desquels les étrangers sont autorisés à circuler ou à séjourner en France.

48. Les accords de Schengen interdisent en principe aux Etats parties de réaliser des contrôles aux frontières internes à l'Union, en dehors des cas dans lesquels la sécurité nationale leur permet de les rétablir pour une durée limitée, faculté à laquelle la France a recours depuis 2015. La mise en œuvre de contrôles aux frontières intérieures est cependant permise par les accords de Schengen dès lors que, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt *Melki* du 22 juin 2010, C-188/10), ils n'ont pas, par leurs modalités, leur intensité, leur durée et les zones qu'ils concernent, un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières extérieures de l'Union que les Etats parties doivent systématiquement effectuer. Si le règlement (UE) 2024/1717 du 13 juin 2024 a modifié l'article 23 du règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016 en supprimant la condition tenant à ce que ces contrôles ne soient pas réalisés « *à l'improviste* », il interdit toujours aux contrôles ainsi effectués d'être « *équivalent[s] à l'exercice de vérifications aux frontières* ».

49. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat relève que, ni l'extension de six à douze heures consécutives de la période de réalisation de ces contrôles dans un même lieu, comme cela est déjà prévu par la loi pour les contrôles d'identité et les contrôles douaniers aux frontières, ni la possibilité de mener des contrôles aux fins de contenir la propagation d'une maladie infectieuse à potentiel épidémique, ne méconnaissent les exigences du droit de l'Union. En revanche, la suppression de l'interdiction de procéder à « *un contrôle systématique des personnes* » lui paraît excéder les limites assignées par le droit de l'Union à ce type de contrôle. Le Conseil d'Etat propose à la place, afin d'atteindre l'objectif poursuivi par le Gouvernement tout en respectant le cadre des accords de Schengen, de préciser que les contrôles systématiques aux frontières intérieures ne sauraient être équivalents aux contrôles aux frontières extérieures. Il observe enfin que le Gouvernement ne propose de modification concernant le contrôle en cas de risque épidémique et le caractère systématique des contrôles qu'au sein du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, alors que des modifications de même nature pourraient être effectuées à l'article 78-2 du code de procédure pénale et dans le code des douanes. Il estime que leur

absence dans le projet du Gouvernement ne peut que nuire à l'objectif de clarification le cadre des contrôles aux frontières intérieures.

Infractions pénales et les sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives de l'Union

50. Le projet du Gouvernement vise à transposer la directive (UE) 2024/1226 du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'UE. Ces mesures consistent en des gels de fonds ou de ressources économiques, des interdictions de mise à disposition de fonds ou de ressources économiques, des restrictions commerciales, des interdictions d'importation ou d'exportation de certains biens, des limitations en matière de prestations de services financiers, techniques ou juridiques, des restrictions d'investissement et des interdictions d'entrer sur le territoire d'un Etat membre ou de transiter par ce territoire.

51. Pour transposer cette directive, le projet du Gouvernement prévoit, d'une part, qu'une personne morale tenue pour responsable d'une violation d'une mesure restrictive de l'Union est passible d'une amende de 5 % de son chiffre d'affaires mondial ou de 40 millions d'euros lorsque le montant de l'amende ne peut pas être déterminé sur la base du chiffre d'affaires, ces peines étant doublées lorsque l'infraction est commise en bande organisée. Le respect du principe de nécessité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 implique, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue, en particulier lorsque celle-ci est exprimée en pourcentage du chiffre d'affaires (décisions n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013 et n° 2015-489 QPC du 14 octobre 2015). Le Conseil d'Etat considère qu'en fixant le montant maximum de la peine encourue en proportion du chiffre d'affaires, le projet du Gouvernement retient un critère de fixation de la peine en lien avec les infractions visant à réprimer des agissements économiques et financiers qui peuvent procurer des gains illicites à la personne morale. En revanche, il regarde comme incertaine, au plan constitutionnel, l'existence de ce lien, en ce qui concerne la facilitation de l'entrée illégale sur le territoire d'étrangers sous régime de sanction de l'Union, alors que la directive transposée traite de la même façon des infractions de nature sensiblement différentes. Quand bien même ils ne constituent que des plafonds qui doivent être modulés, sous le contrôle du juge pénal, en fonction notamment de la gravité des manquements, des manquements commis précédemment, de la situation financière et de toute autre circonstance propre des personnes morales en cause, ainsi que l'a également jugé le Conseil constitutionnel (décision n° 2021-965 QPC du 28 janvier 2022), les montants maximums retenus dans le projet du Gouvernement apparaissent significativement élevés.

52. D'autre part, le projet du Gouvernement institue, en faveur des repentis et lorsqu'une aide est apportée à l'entrée sur le territoire dans un but exclusivement humanitaire, des régimes d'atténuation de responsabilité pénale plus favorables en cas de violation du droit de l'Union qu'en cas de violation du droit national s'agissant de l'entrée irrégulière d'un étranger en France. Le Conseil d'Etat estime que ces différences de traitement, qui correspondent à une différence de situation selon que l'étranger est ou non sous sanction de l'UE, sont en rapport direct avec l'objet de la loi visant, pour des motifs d'ordre public, à encadrer strictement les conditions d'entrée des étrangers sur le territoire national, de sorte qu'elles ne sauraient être regardées comme constituant une « discrimination à rebours » contraire au principe constitutionnel d'égalité.

Dispositions visant à adapter le code de procédure pénale au règlement (UE) 2023/1543 du 12 juillet 2023 relatif aux injonctions européennes de production et aux injonctions européennes de conservation concernant les preuves électroniques dans le cadre des procédures pénales et aux fins de l'exécution de peines privatives de liberté prononcées à l'issue d'une procédure pénale

53. Le projet de loi adapte le code de procédure pénale aux exigences du règlement (UE) 2023/1543, qui permet aux autorités judiciaires d'un État membre d'adresser directement à un fournisseur de services proposant des services dans l'Union, par l'intermédiaire de son établissement désigné ou de son représentant légal, une injonction européenne de production ou de conservation de preuves électroniques, sans passer par l'autorité judiciaire de l'Etat où ce destinataire est situé. Il insère à cet effet dans le code de procédure pénale une section consacrée à ces injonctions, qui désigne les autorités françaises compétentes pour les émettre ou les valider, charge le procureur de la République de la mise en œuvre de celles qui sont reçues des autres Etats membres, confie au premier président de la cour d'appel le réexamen prévu en cas d'obligations en conflit avec le droit d'un pays tiers et fixe les sanctions pénales de leur inexécution. Il relève en outre le montant des amendes sanctionnant le refus de répondre aux réquisitions nationales. Il rend enfin ces dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

54. Le projet de loi désigne le procureur de la République parmi les autorités habilitées à émettre ou à valider des injonctions européennes de production portant sur des données relatives aux abonnés ou sur des données demandées à la seule fin d'identifier l'utilisateur, ainsi que des injonctions européennes de conservation. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2021-952 QPC du 3 décembre 2021 (paragr. 11 à 14), a jugé que le recours aux réquisitions de données de connexion devait être assorti de garanties. Le Conseil d'Etat estime que ces garanties sont apportées en l'espèce. D'une part, en vertu du paragraphe 2 de l'article 5 du règlement, une injonction européenne de production ne peut être émise que si une même injonction aurait pu l'être dans les mêmes conditions dans une procédure nationale similaire, de sorte que les conditions de gravité des infractions fixées par l'article 60-1-2 du code de procédure pénale, elles-mêmes établies par le législateur pour tenir compte de la décision précitée du Conseil constitutionnel, s'appliqueront aux injonctions portant sur les données d'identification de la connexion. D'autre part, les injonctions de conservation, qui n'emportent pas par elles-mêmes accès aux données, sont limitées dans le temps par l'article 11 du règlement : l'injonction de conservation ne vaut donc pas droit d'accès illimité. Enfin, le procureur de la République est, conformément aux exigences tirées de cette jurisprudence, un magistrat de l'ordre judiciaire, chargé de contrôler la légalité des moyens mis en œuvre par les enquêteurs et la proportionnalité des actes d'investigation au regard de la nature et de la gravité des faits. Aucun obstacle constitutionnel ne s'oppose donc à ce que cette compétence lui soit confiée.

55. Le Conseil d'Etat relève que le droit national offre, par la voie des requêtes en nullité ouvertes devant les juridictions d'instruction et de jugement et par les recours prévus par la législation relative à la protection des données à caractère personnel, les recours effectifs qu'exige l'article 18 du règlement au bénéfice des personnes dont les données ont été demandées, dans des conditions équivalentes à celles qui s'appliquent aux réquisitions nationales. Il estime en outre que l'article 695-9-61 du code de procédure pénale, qui confie au premier président de la cour d'appel le réexamen prévu par l'article 17 du règlement en cas d'objection motivée tirée d'une obligation contraire du droit d'un pays tiers et prévoit que ce magistrat statue par une ordonnance non susceptible de recours, ne méconnaît pas le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et

du citoyen (décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, cons. 83). Ce réexamen constitue lui-même la voie de droit juridictionnelle prévue par le règlement au bénéfice du destinataire de l'injonction ; il est conduit par un magistrat du siège, après que le destinataire a été mis à même de présenter ses observations, ce que le Conseil d'État propose, au demeurant, de préciser dans le texte législatif lui-même. L'exclusion de l'appel est justifiée par la nécessité d'éviter des recours dilatoires de nature à compromettre la conservation des preuves (décision n° 2011-153 QPC du 13 juillet 2011, cons. 5 à 7). Enfin, la légalité de l'injonction elle-même peut être contestée par les personnes intéressées dans les conditions de droit commun.

56. Le Conseil d'Etat constate que l'article 695-9-62 du code de procédure pénale, dans la rédaction du Gouvernement, ne sanctionne que le refus de répondre à une injonction européenne, alors que l'article 15 du règlement impose de sanctionner les méconnaissances de ses articles 10 et 11 et du paragraphe 4 de son article 13. En accord avec le Gouvernement, le Conseil d'État étend l'incrimination à la méconnaissance des obligations de production et de conservation des données, y compris lorsque la production est incomplète ou tardive, ainsi qu'au défaut de mesures garantissant la confidentialité, le secret et l'intégrité des injonctions et des données. Il substitue à la peine fixe prévue par le projet une amende, encourue par les personnes morales, dont le montant maximal est fixé à 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial du fournisseur de services, conformément au règlement. Il précise enfin que le procureur de la République désigné en application de l'article 695-9-60 et le tribunal correctionnel près lequel il exerce ses fonctions sont compétents, concurremment avec les juridictions désignées selon les règles de droit commun, respectivement pour la poursuite et le jugement de ces infractions.

57. Le projet de loi porte de 3 750 euros à 500 000 euros le montant de l'amende encourue par toute personne qui refuse de répondre aux réquisitions prévues par les articles 57-1, 60-1 et 60-2 du code de procédure pénale. Le Conseil d'Etat rappelle que, si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, celui-ci ne saurait instituer une peine manifestement disproportionnée au regard de la gravité de l'infraction (décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013 du Conseil constitutionnel, cons. 9 et 10). Il observe que ces dispositions sanctionnent le refus de répondre de toute personne requise, y compris de personnes physiques, alors que l'étude d'impact ne justifie le relèvement que par la nécessité de dissuader les grands groupes, que le montant retenu n'est étayé par aucune analyse et qu'il excéderait celui des amendes qui répriment des délits voisins, au demeurant punis d'emprisonnement. Un tel relèvement exposerait ces dispositions à un risque d'inconstitutionnalité. Le Conseil d'Etat propose de fixer à 15 000 euros le montant de l'amende encourue par les personnes physiques, montant cohérent avec l'échelle des peines retenue pour les délits voisins, et de porter à 500 000 euros le maximum de l'amende encourue par les personnes morales. Ce dernier montant répond à l'objectif de dissuasion des grands groupes affiché par l'étude d'impact et demeure inférieur aux montants maximums encourus par les personnes morales pour les délits voisins. Il appartiendra au juge de fixer l'amende, dans la limite de ces montants maximums, en fonction des circonstances de l'infraction, des ressources et des charges de son auteur, conformément aux articles 132-1 et 132-20 du code pénal.

58. Le Conseil d'Etat rappelle que le code de procédure pénale a fait l'objet d'une réécriture de sa partie législative par l'ordonnance n° 2025-1091 du 19 novembre 2025, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2029. Les articles 695-9-58 à 695-9-62, 57-1, 60-1, 60-2 et 804 que modifie ou crée l'article 17 seront abrogés à cette date. Il appartiendra au Gouvernement d'en tenir compte et de prévoir, le cas échéant dans la loi de ratification, les coordinations nécessaires.

Dispositions visant à transposer dans le code des postes et des communications électroniques et dans la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique la directive (UE) 2023/1544 du 12 juillet 2023 établissant des règles harmonisées concernant la désignation d'établissements désignés et de représentants légaux aux fins de l'obtention de preuves électroniques dans le cadre des procédures pénales

59. Le projet de loi transpose la directive (UE) 2023/1544, qui constitue le complément du règlement (UE) 2023/1543 : afin que les autorités compétentes disposent, dans l'Union, d'un interlocuteur identifié et responsable, elle impose aux fournisseurs qui proposent des services dans l'Union de désigner au moins un établissement dédié ou, s'ils ne sont pas établis dans l'Union, un représentant légal, chargé de recevoir et d'exécuter les décisions et injonctions d'obtention de preuves électroniques en matière pénale. Le projet insère dans le code des postes et des communications électroniques deux articles qui définissent cette obligation, ses modalités et la notification des désignations, et qui confient le contrôle de son respect à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, selon la nature des services proposés. Il complète à cette fin le régime de sanction de la première et insère dans la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique les pouvoirs d'enquête et de sanction de la seconde. Il prévoit enfin un délai d'un mois pour permettre aux fournisseurs de procéder à leurs désignations. Par une saisine rectificative reçue le 2 novembre 2026, le Gouvernement a complété cet article par une habilitation à prendre par ordonnance les mesures permettant d'étendre ce dispositif en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

60. Le Conseil d'Etat relève que le délai de transposition de la directive a expiré le 18 février 2026. Ce retard est sans incidence sur l'application du règlement (UE) 2023/1543, directement applicable depuis le 18 août 2026. Une directive ne pouvant, par elle-même, créer d'obligations à la charge des particuliers ni fonder des sanctions (CJCE, 8 octobre 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, points 9, 13 et 14), les obligations qu'elle prévoit ne s'imposeront aux fournisseurs de services qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Le Conseil d'État propos en conséquence de modifier les dispositions transitoires, afin que les fournisseurs qui proposent des services dans l'Union à la date de publication de la loi disposent d'un délai d'un mois à compter de cette publication pour procéder à leurs désignations.

61. Le projet de loi confie le contrôle du respect de l'obligation de désignation et le pouvoir de sanction à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP), pour les fournisseurs de services de communications électroniques et de services d'attribution de noms de domaine et de numérotation IP, et à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), pour les autres fournisseurs de services de la société de l'information. Le Conseil d'État estime que ce choix, qui permet de s'appuyer sur les autorités qui régulent déjà ces acteurs, est justifié et que l'article 6 de la directive, qui permet de désigner « *une ou plusieurs autorités centrales* », ne s'y oppose pas. Il recommande de compléter le projet de loi pour désigner expressément ces autorités comme autorités centrales au sens de cet article, auxquelles les notifications prévues par l'article 4 de la directive sont adressées, et pour rendre obligatoire la coopération avec les autorités centrales des autres États membres. Il relève toutefois que l'obligation de désignation pèse sur le fournisseur de services, alors que la répartition des compétences est fondée sur la nature des services, et qu'un même fournisseur peut proposer des services relevant de l'une et de l'autre catégorie, notamment parce que les services de communications électroniques incluent les services de communications interpersonnelles non fondés sur la numérotation, tels que les

messageries. Afin d'éviter une double compétence, source d'insécurité juridique et de risque de cumul de poursuites et de sanctions pour les mêmes faits, le Conseil d'Etat propose que, dans ce cas, les deux autorités déterminent conjointement celle d'entre elles qui exerce seule, à l'égard de ce fournisseur, les attributions de contrôle et de sanction. Il suggère également que ces autorités s'informent mutuellement des notifications qu'elles reçoivent, ce qui dispense le fournisseur de notifier sa désignation à chacune d'elles, et qu'à défaut d'accord, soit compétente celle dont relèvent les services qui constituent l'activité principale du fournisseur en France. Il propose enfin de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la fixation du délai de cette détermination et à une convention entre les deux autorités les modalités de la procédure.

62. Le Conseil d'Etat relève que, comme lors de l'examen du 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, avis d'Assemblée générale, n° 410000, 23 octobre 2025, point 15), au cours duquel il avait appelé l'attention du Gouvernement sur la capacité de l'ARCOM d'assumer la régulation de la publicité à caractère politique, l'étude d'impact ne permet pas d'évaluer la charge que représentera pour l'ARCOM cette nouvelle mission, qui s'ajoute à celles qui lui ont été confiées au cours des dernières années ainsi que par le présent projet de loi, notamment en qualité de coordinateur pour les services numériques. Sans remettre en cause le choix de cette autorité, le Conseil d'État invite le Gouvernement à s'assurer que l'ARCOM disposera des moyens, notamment humains et budgétaires, nécessaires à l'exercice effectif de cette mission.

63. Le projet de loi permet au procureur de la République de communiquer aux autorités de régulation, par dérogation à l'article 11 du code de procédure pénale, des éléments relatifs aux injonctions européennes de production et de conservation. Le Conseil d'Etat rappelle que le secret de l'enquête et de l'instruction tend à garantir le bon déroulement de ces dernières et à protéger les personnes concernées, afin de garantir le droit au respect de la vie privée et la présomption d'innocence, et que le législateur ne peut y apporter des dérogations que dans les limites fixées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2017-693 QPC du 2 mars 2018, paragr. 8 à 10). Il estime que la dérogation prévue est justifiée par la nécessité de permettre à ces autorités de vérifier, comme l'exige le paragraphe 4 de l'article 3 de la directive, que les destinataires des injonctions coopèrent effectivement avec les autorités compétentes, qu'elle relève de l'appréciation de l'autorité judiciaire et que, telle que le Conseil d'État recommande de la préciser en accord avec le Gouvernement, elle est limitée aux éléments nécessaires à l'exercice des missions de ces autorités, qui sont elles-mêmes tenues au secret professionnel.

Protection de l'environnement par le droit pénal

64. Le projet de loi comporte des dispositions habilitant 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 afin de transposer la directive (UE) 2024/1203 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal et remplaçant les directives 2008/99/CE et 2009/123/CE, d'harmoniser l'état du droit, de coordonner et de mettre en cohérence les textes liés à cette transposition. A la suite des échanges qui ont eu lieu avec le Conseil d'Etat, le Gouvernement a complété cette habilitation pour qu'elle l'habilite également à renforcer la cohérence et la lisibilité des bases légales des infractions et à mieux proportionner la réponse pénale à la gravité des atteintes à l'environnement.

Comme il l'a indiqué dans sa note du 23 juillet 2026 relative à la simplification des sanctions pénales applicables aux atteintes à l'environnement (n° 410660), le Conseil d'Etat estime que, eu égard à la nécessité d'ajustements ponctuels mais relativement nombreux et techniques pour réaliser la transposition de la directive (UE) 2024/1203, il est préférable d'y procéder par ordonnance et de profiter de cette occasion pour réaliser les mises en cohérence des bases législatives et des niveaux de peine préconisées dans cette note pour améliorer l'intelligibilité des incriminations, rationnaliser les bases légales, mieux proportionner les sanctions aux enjeux et diversifier les modalités de la réponse pénale. De telles évolutions s'inscrivent dans l'esprit de la directive, qui vise à une meilleure protection de l'environnement, notamment par une plus grande proportionnalité des sanctions.

Même si la directive aurait dû être transposée pour le 21 mai 2026, le Conseil d'Etat estime que, dans les circonstances de l'espèce et eu égard au délai d'habilitation court de six mois fixé par le projet de loi, le recours à l'ordonnance est de nature à permettre une transposition rapide et cohérente avec l'ensemble du droit pénal de l'environnement.

Dispositions visant à transposer la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024 modifiant la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes

65. Le projet de loi transpose en droit français la directive (UE) 2024/1712 du 13 juin 2024, qui vise notamment à intégrer aux dispositifs nationaux de lutte contre la traite des êtres humains l'exploitation du mariage forcé, de la gestation pour autrui forcée et de l'adoption illégale. Il prévoit, à cette fin, de modifier la définition de l'infraction de traite des êtres humains de l'article 225-4-1 du code pénal.

66. Le Conseil d'Etat observe que l'exploitation de la gestation ou de la procréation pour autrui forcée peut-être sanctionnée au titre de l'infraction de traite des êtres humains, l'article 225-4-1 précité réprimant d'ores et déjà l'exploitation de la soumission à des « *services forcés* » de toute nature. Il constate, par ailleurs, que le fait de provoquer une personne à une gestation ou à une procréation pour le compte d'autrui est puni par l'article 227-12 du même code, qui réprime également l'entremise lucrative entre une personne désireuse d'adopter un enfant et un parent désireux d'abandonner son enfant ainsi que l'entremise entre une personne ou un couple désireux d'accueillir un enfant et « *une femme acceptant de porter en elle cet enfant en vue de le leur remettre* ».

67. Le Conseil d'Etat rappelle que la caractérisation des infractions pénales doit respecter le principe constitutionnel de légalité des délits et des peines, qui impose au législateur de définir les crimes et délits en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire (décision n° 2014-696 DC du 7 août 2014, Loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales). Il relève, à cet égard, que la notion de « *gestation ou procréation pour le compte d'autrui* », bien qu'explicitement visée par l'article 16-7 du code civil, ne fait l'objet d'aucune définition matérielle par la loi ou par une norme de niveau supérieur applicable en France. Dès lors, et afin d'assurer l'entière transposition de la directive (UE) 2024/1712 tout en sécurisant la disposition par laquelle la loi française rappellera que l'exploitation de la gestation pour autrui forcée est une forme de traite des êtres humains, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à faire référence à l'infraction, d'effet équivalent, prévue par l'article 227-12 du code pénal.

Dispositions visant à adapter le droit français au règlement (UE) 2024/3011 du 27 novembre 2024 relatif au transfert de procédures pénales en cours entre Etats membres

68. Le projet de loi modifie le code de procédure pénale afin d'y insérer les dispositions rendues nécessaires par la création, par le règlement (UE) 2024/3011 du 27 novembre 2024, d'une possibilité de transfert entre Etats membres de procédures pénales en cours. Ce mécanisme original, strictement facultatif, permettra aux autorités judiciaires d'un Etat, dit « *requérant* », de proposer aux autorités d'un autre Etat, dit « *requis* », dans l'objectif de « favoriser la bonne administration de la justice » (point 1. de l'article 1er du règlement) et dans le cas où il existe des facteurs de rattachement entre la procédure pénale concernée et l'Etat requis (infraction commise en partie sur son sol ou par l'un de ses ressortissants ou résidents ; présence sur son territoire des éléments de preuve ; existence d'une procédure en cours pour des faits identiques ou en partie identiques, ou pour d'autres faits contre la même personne…), de se voir transférer ladite procédure. Le droit de l'Etat requis deviendra donc intégralement applicable en cas de transfert d'une procédure pénale, y compris s'agissant des sanctions, ce qui peut exposer la personne mise en cause à une peine d'emprisonnement plus longue que celle qui était précédemment encourue, voire à une peine privative de liberté qu'elle n'encourait pas dans l'Etat requérant.

69. Si elle ne découle pas de son droit interne, la compétence de poursuites et de jugement de l'Etat requis pourra être fondée sur l'article 3 du règlement (UE) 2024/3011 précité, ce qui constitue une différence substantielle par rapport aux instruments existants de coopération européenne en matière pénale. Cet article 3 prévoit en particulier une telle compétence dans une hypothèse qui n'est pas couverte par le droit pénal français, c'est-à-dire lorsque la plupart des effets de l'infraction pénale ou une partie importante du dommage faisant partie des éléments constitutifs de l'infraction pénale sont survenus sur le territoire de l'État requis.

70. Dans le cas où il est fait usage de la compétence dite « subsidiaire » évoquée au point précédent, c'est-à-dire lorsque l'Etat requis n'aurait pas été compétent pour poursuivre et juger la personne mise en cause sur le fondement de son droit national et où il ne peut y procéder qu'en vertu du droit européen, l'article 22, paragraphe 8, du règlement prévoit que « *la peine infligée dans l'Etat requis n'est pas plus sévère que la peine maximale prévue par le droit national de l'Etat requérant* ». A l'inverse, cette protection n'est pas prévue lorsque la compétence de l'Etat requis résulte de son droit national, et non du règlement.

S'agissant de l'application de la peine la plus douce sur le fondement du règlement

71. Le Conseil d'Etat observe que le mécanisme imposant de prononcer, dans l'Etat requis et dans le cadre décrit au point 70, une peine respectant le quantum résultant d'un droit étranger revêt un caractère inédit. Il ne s'agit en effet pas (dans le cas où l'Etat requis est la France) d'incorporer au droit français, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, des peines ou des règles de procédure imposées par un traité (décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité), mais de limiter, dans un procès conduit en France, le quantum de la peine susceptible d'être prononcée, en fonction du droit d'un autre pays de l'Union. Ce mécanisme, au regard des précisions qu'apporte le paragraphe 3 de l'article 1er du règlement, aux termes duquel : « *Le présent règlement n'a pas pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques consacrés à l'article 6 du traité sur l'Union européenne* », ne heurte pas les principes de légalité des peines issus des exigences

constitutionnelles et conventionnelles. Le Conseil d'Etat s'est toutefois interrogé sur le respect du principe d'égalité dans l'hypothèse où le transfert de la procédure conduirait à juger en France, simultanément, des personnes pour lesquelles la procédure avait été engagée en France et des personnes pour lesquelles elle avait été engagée dans un autre Etat membre de l'Union européenne. Il est vraisemblable que les mécanismes régissant la connexité entre procédures permettront le plus souvent, voire dans la quasi-totalité des cas, de ne pas regarder la procédure conduite après transfert comme relevant exclusivement du mécanisme de l'attribution de compétence de l'article 3. Cependant, dans l'hypothèse où l'article 3 constituerait le fondement la procédure, le Conseil d'Etat estime que le règlement devrait alors, pour l'application de ce mécanisme, être regardé comme prévoyant que la peine plus douce de l'Etat requérant s'appliquera à la procédure pénale dans son ensemble, sans qu'il soit possible que des peines différentes soient appliquées aux personnes mises en cause dans une même instance pour les mêmes faits selon qu'elles sont jugées sur le fondement du droit de l'Etat requis ou en vertu de la compétence subsidiaire prévue par le règlement. Il invite le Gouvernement à saisir la Commission européenne afin que celle-ci confirme, par une communication interprétative, cette analyse , et à envisager à réception de sa réponse une clarification des termes du projet de loi.

72. Le Conseil d'Etat constate, en tout état de cause, que les cas d'application d'une peine étrangère plus douce en cas de transfert d'une procédure pénale seront vraisemblablement rares en France, l'hypothèse citée au point 69 apparaissant de faible portée en comparaison des règles larges d'application de la loi pénale française dans l'espace qui résultent du chapitre III du titre Ier du livre Ier du code pénal.

S'agissant de la désignation du procureur de la République en tant qu'autorité requérante

73. Le projet de loi identifie comme autorités requérantes le procureur de la République, les juridictions d'instruction et les juridictions de jugement, et comme autorité requise, le procureur de la République, le juge d'instruction pouvant être saisi « *par l'intermédiaire* » de ce dernier. Le Conseil d'Etat rappelle que, en vertu de l'article 66 de la Constitution, l'autorité judiciaire est garante de la liberté individuelle. Si, de jurisprudence constitutionnelle constante, cette autorité intègre tant le siège que le parquet, certaines décisions attentatoires à la liberté individuelle (à l'instar de la prolongation de la garde à vue : décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, cons. 25) ne peuvent valablement être prises que par des magistrats du siège. En l'espèce, au vu de l'éventualité d'une aggravation de la peine, mentionnée aux points précédents, sous le seul effet d'une décision de transfert, comme de la possibilité nouvellement offerte aux Etats requis de connaître de procédures qui n'étaient pas susceptibles d'être poursuivies, instruites ou jugées sur le fondement de leur droit pénal, les conséquences d'une décision de transfert peuvent être regardées comme aggravant les peines ou l'atteinte à la liberté personnelle pour les personnes mises en cause.

74. Le Conseil d'Etat considère que la décision de transfert, lorsqu'elle expose la personne mise en cause à un quantum de peine plus élevé que celui qui était encouru en France, a des conséquences directes sur la liberté individuelle et que, dans ces conditions, il n'est pas envisageable, au vu des exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées, que le procureur de la République puisse, seul, solliciter le transfert d'une procédure pénale. Le Conseil d'Etat recommande ainsi au Gouvernement de prévoir que, dans une telle hypothèse, ce magistrat devra saisir le juge des libertés et de la détention. Il observe, en outre, que la voie retenue par le projet de loi pour l'exercice du recours offert aux personnes mises en cause et aux victimes par l'article 17 du règlement (UE) 2024/3011 du 27 novembre 2024, à savoir un recours devant le président

de la chambre de l'instruction, est inhabituelle au vu de la nature de la décision contestée ; il suggère ainsi au Gouvernement de privilégier un recours devant la chambre de l'instruction, en plus grande cohérence avec l'objectif affiché par le règlement.

Sur les moyens de contrôle et de sanction destinés à assurer l'accessibilité des produits et services aux personnes handicapées

75. L'article L. 412-13 du code de la consommation, transposant la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services, impose aux opérateurs économiques mettant sur le marché des produits ou fournissant des services dont la liste est fixée par décret de respecter des exigences fixées par voie réglementaire et destinées à assurer l'accessibilité de ces produits et services aux personnes handicapées. En vertu de l'article R. 451-4 du même code, la méconnaissance de ces dispositions est sanctionnée par l'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe, au terme de contrôles et d'injonctions que l'article L. 521-25-1 du code confie de manière générale aux agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, à l'exception de certains de ces contrôles, qui sont confiés à d'autres autorités administratives : la Banque de France pour l'accessibilité des services de paiement ; l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse pour l'accessibilité des services de communication électronique ; l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique pour l'accessibilité des services de médias audiovisuels ; et enfin l'Autorité des marchés financiers et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, agissant chacune dans son domaine de compétence, pour l'intelligibilité des documents bancaires et financiers.

Afin de remédier à certaines difficultés pratiques apparues depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, le projet de loi prévoit, dans la version initiale soumise au Conseil d'Etat, d'une part que les contrôles qui incombent à la Banque de France en application de l'article L. 521-25-1 sont désormais effectués par les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et que, d'autre part, les autorités administratives mentionnées au même article peuvent, outre la mise en œuvre des sanctions déjà prévues à l'article R. 451-4 du code de la consommation, utiliser les pouvoirs de contrôle, de mise en demeure et de sanction qu'elles tiennent d'autres textes pour assurer la bonne application des exigences d'accessibilité énoncées à l'article L. 412-13 du même code.

76. Le Conseil d'Etat relève que, s'il est opportun de préciser les modalités d'intervention des autorités administratives dans l'exercice de leur pouvoir de contrôle en matière d'accessibilité des services aux personnes handicapées, le dispositif initialement envisagé par le Gouvernement aboutissait à faire coexister le régime contraventionnel de l'article R. 451-4 avec des sanctions administratives très diverses et risquait de faire dépendre les sanctions encourues en cas de manquement à une obligation d'accessibilité, non pas de la gravité de ce manquement, mais du secteur d'activité dans lequel il intervient et de l'autorité qui prononce la sanction.

77. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat accueille favorablement la saisine rectificative qui prévoit de modifier la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées en vue de définir, pour l'ensemble des autorités concernées, un régime commun de sanction et de mise en demeure, en prévoyant par ailleurs que ces mises en demeure et ces sanctions sont prononcées à l'issue des procédures définies pour chaque autorité par les textes qui lui sont applicables.

Espace européen des données de santé

78. Le projet de loi vise à adapter le droit national aux dispositions du règlement (UE) 2025/327 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2025 relatif à l'espace européen des données de santé (règlement EEDS). Ce règlement, largement inspiré du droit français, consacre des droits harmonisés pour l'ensemble des personnes physiques concernant l'accès et la gestion sécurisés de leurs données de santé électroniques, en vue de la délivrance de soins par des professionnels de santé en France et dans les autres Etats membres (utilisation dite « primaire »), ainsi que de la mise à disposition de ces données, anonymisées ou pseudonymisées, à des fins de recherche, d'innovation ou d'élaboration des politiques de santé (utilisation dite « secondaire »).

79. Conformément à ce qui est dit au point 7, le Conseil d'Etat recommande de limiter les mesures du projet de loi portant adaptation du code de la santé publique et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à celles qui sont strictement nécessaires à l'exécution du règlement, ne comportent ni copie ou reformulation de ses dispositions, et se limitent à ses renvois exprès au droit national s'agissant de la désignation des autorités compétentes, de l'organisation de leurs pouvoirs, ainsi que de la procédure et du régime de sanctions.

En ce qui concerne les dispositions du projet de loi qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires du règlement de l'Union européenne, le Conseil d'Etat applique la grille de lecture dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018 (Conseil d'Etat, Assemblée générale, 23 janvier 2020, avis sur un projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée, n° 399314, point 18).

Le Conseil d'Etat constate qu'aucune de ces dispositions ne remet en cause une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France.

Concernant les autres dispositions, il considère que celles-ci ne se heurtent à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel.

80. Tout en soulignant la cohérence du parti retenu par le projet de loi de regrouper l'ensemble de ces dispositions au sein des titres VI (Mise à disposition des données de santé) et VII (« Services numériques en santé ») du livre IV de la première partie du code de la santé publique, et de ne plus ainsi laisser subsister aucune d'entre elles dans son livre Ier, le Conseil d'Etat propose, afin d'assurer le respect des règles applicables en matière de codification, de procéder à la renumérotation des articles du projet de loi insérés dans le code de la santé publique ou le modifiant, et à la restructuration de plusieurs d'entre eux, notamment en supprimant la numérotation des paragraphes en chiffres romains.

81. Pour l'application des dispositions du règlement (UE) 2025/327 relatives à « l'utilisation primaire » des données de santé électroniques, le projet de loi désigne, d'une part, une autorité administrative de l'Etat - le Conseil d'Etat proposant conformément à l'article 34 de la Constitution que le ministre chargé de la santé soit désigné par décret en Conseil d'Etat et non par la loi - et le GIP « Agence du numérique en santé » comme autorités de santé numérique chargées de garantir les droits et obligations énoncés par ce règlement et de contribuer aux développements des spécifications techniques permettant notamment d'échanger les dossiers médicaux électroniques (DME). D'autre part, le projet de loi confie la mission d'autorité de

surveillance du marché des dossiers médicaux électroniques, au sens du règlement (UE) 2019/1020 du 20 juin 2019, au même GIP « Agence du numérique en santé », auquel il reviendra de veiller au respect des règles et obligations s'imposant aux fabricants, distributeurs ou importateurs de DME et qui disposera, à ce titre, d'un pouvoir de contrôle et de sanction.

82. Pour l'application des dispositions du règlement (UE) 2025/327 relatives à « l'utilisation secondaire » des données de santé électroniques, le projet de loi désigne une autorité administrative de l'Etat - le ministre chargé de la santé - que pour la raison donnée au point précédent le Conseil d'Etat propose de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat, le GIP « Plateforme des données de santé » et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) comme organismes responsables de l'accès aux données (ORAD). Dans le cadre d'objectifs fixés par les ministres compétents, le projet de loi prévoit que le GIP « Plateforme des données de santé » est le guichet unique auquel doivent être adressées les demandes d'accès à des données électroniques, à caractère personnel ou non, pour mettre en œuvre des traitements de données à des fins d'utilisation secondaire conformes aux finalités prévues par le règlement.

83. Afin de faciliter le développement de l'utilisation secondaire des données électroniques au service de la recherche, de l'innovation et de l'élaboration des politiques publiques dans le domaine de la santé, le projet de loi s'inspire des modalités d'autorisation des traitements sur les données de santé à caractère personnel prévues aux articles 65 et suivants de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Il distingue ainsi un régime de déclaration préalable en cas de conformité des traitements envisagés avec des référentiels élaborés par le GIP « Plateforme des données de santé » et par la CNIL. Le GIP se prononce, pour les demandes concernant des données à caractère personnel, après avis conforme de la CNIL, lorsque les demandes de données ne sont pas conformes aux référentiels (dites « méthodologies de référence ») que cette dernière a élaborés. Dans le cadre de ses missions d'ORAD, le GIP est doté d'un collège des sanctions indépendant de ses instances de gouvernance : il est chargé de statuer, de manière impartiale, sur les manquements éventuels aux obligations du règlement et de prononcer, le cas échéant, des sanctions administratives. Le Conseil d'Etat constate que ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel.

84. Le Conseil d'Etat s'est enfin interrogé sur le recours par le projet de loi au GIP. Il relève que le statut de GIP, qui résulte de l'article 98 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 étant inadapté pour l'exercice des missions que le projet de loi entend confier aux GIP « Plateforme des données de santé » et « Agence du numérique en santé », des dispositions dérogatoires, à ce titre devant être législatives, sont rendues nécessaires, notamment pour leur confier une mission de mise en œuvre d'une politique publique nationale (Avis CE n° 397803 du 6 juin 2019 sur un projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, point 13). Le Conseil d'Etat souligne que ces dispositions altèrent la cohérence du statut de GIP et mettent en place une organisation administrative peu lisible, notamment en termes d'articulation des responsabilités des GIP, particulièrement du GIP « Plateforme des données de santé », avec les responsabilités ministérielles, organisation susceptible par suite d'être la source de dysfonctionnement. Pour autant, il ne propose pas d'écarter l'option du GIP pour lui substituer un autre type d'entité publique, en raison des facilités pratiques que le GIP offre pour prendre en charge plusieurs activités nécessaires à une application du règlement dans les délais qu'il prévoit. Mais pour les raisons indiquées plus haut il invite le Gouvernement à engager, une fois la loi promulguée, une réflexion sur une évolution du statut juridique de ces deux GIP.

Normes de qualité et de sécurité des substances d'origine humaine destinées à une application humaine

85. Le projet de loi vise à adapter le droit national aux dispositions du règlement (UE) 2024/1938 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant les normes de qualité et de sécurité des substances d'origine humaine destinées à une application humaine et abrogeant les directives 2002/98/CE et 2004/23/CE, qui établit des normes harmonisées visant à garantir la qualité et la sécurité des substances d'origine humaine utilisées en santé, tout en remplaçant les directives sur le sang, les tissus et les cellules.

En premier lieu, le Conseil d'Etat se réfère, pour l'examen de ces dispositions, aux points 7 et 79 ci-dessus.

En deuxième lieu, la complète mise en œuvre du règlement en droit national impliquant de modifier le régime juridique actuel applicable au traitement des selles et du microbiote fécal utilisés à des fins thérapeutiques, de compléter les dispositions du code de la santé publique relatives à l'utilisation en santé du lait maternel et d'autres substances humaines susceptibles d'être utilisées à des fins thérapeutiques, le Conseil d'Etat s'assure que toutes les dispositions nécessaires figurent bien dans le projet de loi.

En troisième lieu, le Conseil d'Etat estime nécessaire, dès lors qu'est retenue la possibilité ouverte par le règlement, de désigner plusieurs autorités compétentes au sens de son article 5, de préciser quelle autorité est compétente pour chacune des autorisations auxquelles sont soumises les activités relatives aux différentes substances d'origine humaine.

Le Conseil d'Etat constate enfin que si le règlement prévoit à son article 87 qu'il est applicable à compter du 7 août 2027, la disposition du projet de loi habilitant le Gouvernement à apporter par ordonnance, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, les autres adaptations de nature législative rendues nécessaires par ce règlement comporte un terme, d'un an, qui est fixé au-delà de cette date. Il admet toutefois ce dépassement, qui, au demeurant, n'implique pas, par lui-même, que l'ordonnance sera adoptée et entrera en vigueur à une date postérieure au 7 août 2027, en prenant en considération les circonstances que l'essentiel des mesures d'adaptation du droit national au règlement figure dans le projet de loi lui-même et que ce règlement doit être assorti de textes d'application de la Commission européenne, non encore pris à ce stade, susceptibles de donner lieu également à adaptation du droit national et à ce titre d'être pris en compte dans cette ordonnance (voir par analogie, s'agissant d'une habilitation à adopter par voie d'ordonnance les mesures de transposition d'une directive : Conseil d'Etat, Assemblée générale, 22 mars 2012, projet de loi portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, n° 386347).

Sous le bénéfice de ces observations et de modifications rédactionnelles qu'il suggère au Gouvernement de reprendre, le Conseil d'Etat considère que le projet d'article ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel ou conventionnel.

Nouvelles techniques génomiques

86. Le projet de loi comporte plusieurs dispositions destinées à assurer l'application du règlement (UE) 2026/1388 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2026 concernant les

végétaux obtenus au moyen de certaines nouvelles techniques génomiques et leurs produits, dont la date d'application est fixée au 17 juillet 2028.

Ce règlement établit des règles spécifiques pour la dissémination volontaire dans l'environnement, à toute fin autre que la mise sur le marché, de végétaux obtenus au moyen de nouvelles techniques génomiques (NTG), définies à son article 3, et pour la mise sur le marché de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux et autres produits contenant de tels végétaux. Ses dispositions dérogent aux règles applicables aux organismes génétiquement modifiés (OGM) fixées notamment par la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

Le règlement distingue, au sein des végétaux obtenus au moyen de NTG, ceux dits de catégorie 1, qui remplissent les critères d'équivalence avec les végétaux conventionnels énoncés à l'annexe I du règlement et n'incluent aucun trait énuméré à l'annexe II parmi ceux que les modifications génétiques sont censées transmettre, et les végétaux autres que ces derniers, dits de catégorie 2.

Les premiers doivent faire l'objet d'une procédure de vérification par une autorité nationale en cas de dissémination volontaire à toute fin autre que la mise sur le marché et par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) en cas de mise sur le marché, selon les conditions fixées respectivement par les articles 6 et 7 du règlement. Ces végétaux sont exemptés des obligations applicables aux OGM et à leurs produits en vertu du droit de l'Union, mais font toutefois l'objet de dispositions particulières, s'agissant notamment de l'étiquetage des semences et de leur interdiction dans l'agriculture biologique.

Les seconds demeurent, en revanche, soumis au cadre général applicable aux OGM (autorisation, évaluation des risques, traçabilité et étiquetage jusqu'au consommateur, surveillance), avec des adaptations en ce qui concerne l'évaluation des risques, la durée des autorisations, les méthodes de détection et la surveillance.

Le règlement introduit également des mesures de suivi et d'accompagnement dans le domaine de la propriété intellectuelle (élaboration d'un code de bonne conduite, création d'un groupe d'experts, évaluation des impacts des brevets et des pratiques de licences, …)

Il prévoit, enfin, des mesures de suivi de la mise en œuvre et des impacts du règlement ainsi que l'obligation pour les Etats membres de mettre en place des dispositifs de contrôle et d'inspection.

87. Le projet de loi vise à insérer de nouvelles dispositions dans le code de l'environnement afin de prévoir notamment que la décision déclarative du statut de végétal NTG de catégorie 1 à l'issue de la procédure de vérification définie par l'article 6 du règlement sera prise par le ministre chargé de l'agriculture, après avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), qui examine si les conditions d'accès à la catégorie 1 sont remplies, et que le demandeur d'une telle décision sera redevable de la taxe prévue à l'article L. 535-4 du code de l'environnement, au même titre que les demandeurs d'autorisation de dissémination volontaire d'OGM.

Le Conseil d'Etat observe que la désignation de l'autorité administrative compétente pour prendre les décisions déclaratives du statut général de végétal NTG de catégorie 1 ne relève pas

du domaine de la loi et propose, en conséquence, de laisser cette désignation au pouvoir réglementaire.

Le Conseil d'Etat estime que, sous réserve qu'elles reprennent les modifications proposées ci-dessus, les dispositions du projet de loi ne soulèvent aucune difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Pour l'application de ces dispositions, le Conseil d'Etat considère que, dans la mesure où les NTG de catégorie 1 demeurent, en dépit de leur régime particulier, des OGM, et eu égard aux enjeux de sécurité environnementale et de santé publique associés à leur dissémination volontaire, qui doivent être pris en compte tant au titre du principe de précaution énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement que de l'article 1er du règlement (UE) 2026/1388 (dont l'objectif est d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement conformément au principe communautaire de précaution), le pouvoir réglementaire devrait prévoir que les décisions déclaratives du statut général de végétal NTG de catégorie 1 devraient être prises, après avis de l'ANSES, conjointement par le ministre en charge de l'agriculture et le ministre en charge de l'environnement, comme c'est le cas pour les autorisations de dissémination volontaire d'OGM relatives aux plantes, semences et plants génétiquement modifiés délivrées au titre de l'article L. 533-3-3 du code de l'environnement, ce dont le Gouvernement a convenu dans ses derniers échanges avec le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat relève, par ailleurs, que le règlement (UE) 2026/1308 s'attache à ce que les critères d'équivalence entre les végétaux NTG de catégorie 1 et les végétaux conventionnels établis à l'annexe I du règlement s'adaptent au progrès scientifique et technologique, en tenant compte de tout avis scientifique pertinent, nouveau ou actualisé, notamment à son article 5, paragraphe 3, qui habilite la Commission à adopter des actes délégués à cette fin sur la base des avis rendus en ce sens par l'EFSA. Le Conseil d'Etat estime, dans ces conditions, devoir attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que la mise en œuvre de la procédure de décision déclarative du statut de végétal NTG de catégorie 1 prévue par le projet de loi ne fait pas obstacle à ce que l'ANSES procède, le cas échéant, si elle l'estime nécessaire, à l'évaluation des risques que pourrait présenter pour la santé ou l'environnement la dissémination de l'un de ces nouveaux produits, conformément à la mission générale que lui confèrent les dispositions de l'article L. 1313-1 du code de la santé publique.

Enfin, dans la mesure où le règlement (UE) 2026/1388 ne doit entrer en application que le 17 juillet 2028, le Conseil d'Etat propose, en accord avec le Gouvernement, de prévoir que les dispositions du projet de loi, qui visent à permettre l'application de ce règlement, n'entreront, en vigueur qu'à cette même date.

Ouverture à la concurrence des tramways franciliens

88. Le projet de loi modifie l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France et le code des transports. D'une part, il prévoit que l'exécution des services réguliers de transport par tramway qui ont été attribués à l'établissement public à caractère industriel et commercial de la Régie autonome des transports publics parisiens (RATP) avant le 3 décembre 2009 par Ile-de-France Mobilités (IDFM), sans mise en concurrence préalable, se termine à une date comprise entre le 31 décembre 2029 et le 3 juin 2032 fixée par décision de l'autorité organisatrice. D'autre part, il fixe les conditions du transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'exploitant d'un service ou d'une

partie de service jusqu'alors opéré par la RATP, en vue de garantir que ce transfert s'accompagne du transfert des garanties sociales dont ils bénéficient.

Le Conseil d'Etat estime nécessaire, afin de respecter les dispositions de l'article 8 du règlement (CE) 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, modifié par le règlement (UE) 2016/2338 du 14 décembre 2016 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, qui limitent les possibilités de prolongation de l'exécution des services réguliers de transport par tramway ayant été attribués sans mise en concurrence préalable, de préciser que l'exécution de chacun de ces services attribués dans ces conditions par IDFM à la RATP avant le 24 décembre 2017 se termine à une date fixée par décision de l'autorité organisatrice conformément aux dispositions des b) et d) du paragraphe 3 de l'article 8 du règlement (CE) n°1370/2007 modifié et, en tout état de cause, avant le 3 juin 2032.

Pollution causée par les navires et introduction de sanctions

89. Le projet de loi comporte des dispositions destinées à transposer la directive (UE) 2024/3101 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 modifiant la directive 2005/35/CE en ce qui concerne la pollution causée par les navires et l'introduction de sanctions administratives en cas d'infractions, et notamment son article 8, qui fait obligation aux Etats membres de l'Union de prévoir des sanctions administratives à l'encontre des auteurs de faits de pollution marine, que ces manquements conduisent à polluer la mer, notamment par des rejets illicites dans les eaux, ou à polluer l'atmosphère, en particulier en rejetant dans celui-ci des substances nocives pour la santé ou l'environnement. Le Conseil d'Etat relève, d'une part, que, tout en prévoyant l'édiction de sanctions administratives en cas de pollution en mer, la directive (UE) 2024/3101 ne proscrit pas l'édiction ou le maintien, dans le droit des Etats membres, de sanctions pénales réprimant les mêmes manquements, d'autre part et en tout état de cause, que la directive (UE) 2024/1203 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, impose l'édiction de sanctions pénales pour des manquements de même nature, sans exclure en contrepartie la voie des sanctions administratives (voir considérants 45 et 46 de la directive).

90. Tout en transposant la directive (UE) 2024/3101 invitant les Etats membres à mettre en place des sanctions administratives dans leur ordonnancement juridique, le Gouvernement entend maintenir dans le code de l'environnement les sanctions pénales déjà existantes et punissant également ce type de manquement. Le choix de juxtaposer dans la partie législative du code de l'environnement des sanctions administratives et des sanctions pénales, punissant les faits mentionnés ci-dessus, s'il conduit, pour les raisons indiquées au point précédent, à une situation excédant ce qui est strictement nécessaire à la transposition de la directive, ne contrevient à aucune obligation constitutionnelle ni à aucune norme conventionnelle, pour autant que soit garanti le respect du principe constitutionnel de proportionnalité des peines. A cette fin, le Conseil d'Etat propose, en accord avec le Gouvernement, que soit insérée une disposition prévoyant qu'en cas de cumul de sanctions financières, l'une à caractère administratif et l'autre à caractère pénal, la somme des deux ne puisse excéder le maximum légal le plus élevé.

Marché intérieur de l'électricité - Participation au mécanisme d'ajustement

91. Le projet de loi supprime, à l'article L. 321-13 du code de l'énergie, le seuil minimum au-dessus duquel les installations de production d'électricité sont tenues de participer au mécanisme

d'ajustement défini à l'article L. 321-10 du même code, la fixation de ce seuil relevant de la compétence de l'autorité de régulation et du gestionnaire du réseau de transport d'électricité. Le Conseil d'Etat estime que cette disposition ne se heurte à aucune principe constitutionnel ou conventionnel.

Marché intérieur de l'électricité – Service systèmes batterie

92. Le projet de loi entend modifier l'article L. 321-11 du code de l'énergie, afin d'étendre aux gestionnaires d'installations de stockage d'énergie dans le système électrique l'obligation, qui incombait jusqu'alors aux seuls producteurs, de mettre leur capacité constructive de réglage de la fréquence ou de la tension à la disposition du gestionnaire de réseau de transport, responsable de la disponibilité et de la mise en œuvre des services nécessaires au fonctionnement du réseau. Cette mise à disposition s'effectue selon les mêmes modalités non discriminatoires, approuvées par la Commission de régulation de l'énergie, que celles déjà applicables aux producteurs. Le Conseil d'Etat estime que cette disposition ne se heurte à aucun principe constitutionnel ou conventionnel.

Lignes directrices sur la gestion du réseau de transport de l'électricité

93. Le projet de loi vise à modifier l'article L. 321-9 du code de l'énergie, afin d'une part, de le mettre en conformité avec le règlement (UE) 2017/1485 de la Commission du 2 août 2017 établissant une ligne directrice sur la gestion du réseau de transport de l'électricité, s'agissant des programmes d'appel de puissance devant être fournis au gestionnaire des réseaux de transport d'électricité et, d'autre part, de renforcer le périmètre des installations obligées de soumettre au gestionnaire de réseau de transport un programme d'appel, dans un contexte de développement rapide des capacités de production raccordées au réseau public de distribution et des installations de stockage d'électricité. L'article L. 322-9 du même code est par ailleurs modifié en conséquence.

94. Le Conseil d'Etat constate que le règlement (UE) 2017/1485 fixe déjà les exigences relatives à la transmission au gestionnaire du réseau de transport d'électricité, par les producteurs et certains consommateurs, de programmes d'appel de puissance, et qu'il établit une liste d'acteurs devant fournir ces programmes, ainsi que leur contenu par type d'acteur. Tout en prenant acte du souhait du Gouvernement de garder la notion de « programme d'appel » dans le code de l'énergie, le Conseil d'Etat estime donc nécessaire de renvoyer clairement à la notion de « programme » au sens du règlement pour la définition du contenu de ces programmes et des acteurs concernés.

95. Le Conseil d'Etat relève ensuite que chaque Etat-membre peut, le cas échéant, compléter la liste des acteurs de marché soumis à l'obligation de transmettre ces programmes. Il estime donc qu'en ajoutant au périmètre de l'obligation tous les gestionnaires d'installations et acteurs de marché participant au mécanisme d'ajustement mentionné à l'article L. 321-10 du code de l'énergie, ainsi que les gestionnaires d'installation de stockage d'énergie dans le système électrique, dont les caractéristiques seront définies par arrêté du ministre chargé de l'énergie, le projet de loi ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Règlement sur la déforestation

96. Le projet de loi comprend des dispositions destinées à assurer l'application en droit interne du règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la

mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts et abrogeant le règlement (UE) 995/2010. Ces dispositions modifient l'article 76 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Le Conseil d'Etat propose de remanier substantiellement le projet d'article qui lui a été présenté.

En premier lieu, pour satisfaire l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la loi, le Conseil d'Etat estime que les mesures prises pour l'application du règlement étant pérennes, nombreuses et définissant un régime complet de sanctions qu'il n'est pas possible d'énoncer par simple renvoi au règlement, eu égard à la complexité de rédaction de celui-ci, elles doivent faire l'objet d'une codification et ne pas se limiter à des modifications d'une loi de 2014 portant sur des sujets très diversifiés. Les dispositions poursuivant principalement un objectif de protection de l'environnement par la lutte contre la déforestation et les pratiques agricoles ayant des incidences négatives, y compris hors de France, la codification doit être faite principalement dans le code de l'environnement. Le Conseil d'Etat observe que ces dispositions comportent trop de particularités pour être insérées dans le livre Ier de ce code, même s'il convient de s'inspirer autant que possible des dispositions générales relatives aux contrôles et aux sanctions. Leur place la plus logique lui paraît être dans le livre III, consacré aux espaces naturels, dans lequel devrait être créé un titre VIII dédié à la lutte contre la déforestation. Des dispositions ponctuelles de coordination dans le chapitre du code forestier relatif à la mise sur le marché des produits contenant du bois, qui, à la différence des autres dispositions de ce code, ne se limite pas aux forêts implantées en France, ainsi que dans le code des douanes et le code de la consommation sont alors nécessaires.

En second lieu, comme il l'a indiqué dans sa note du 23 juillet 2026 relative à la simplification des sanctions pénales applicables aux atteintes à l'environnement (n° 410660, point 10), le Conseil d'Etat estime que la partition opérée par le II de l'article L. 172-1 du code de l'environnement en deux catégories distinctes d'inspecteurs de l'environnement couvrant, pour la première, les spécialités « eau, nature et site » et, pour la seconde, les spécialités « risques pollutions et nuisances », présente plusieurs inconvénients. A fortiori, la création d'une troisième catégorie pour la lutte contre la déforestation, que le Gouvernement ne justifie que par des préoccupations d'affectation des ressources humaines, renforce les défauts actuels sans apporter une réponse efficace au manque de contrôleurs. Le Conseil d'Etat propose, en conséquence, de ne pas modifier les catégories d'inspecteurs mais de prévoir simplement que ces derniers seront commissionnés et assermentés pour rechercher et constater les infractions « en fonction de leurs spécialisations » en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les conditions dans lesquelles le commissionnement et l'assermentation pourront porter sur une nouvelle spécialisation relative à la politique publique de lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts.

En troisième lieu, toujours dans la ligne des préconisations de sa note de simplification, le Conseil d'Etat estime indispensable d'apporter des modifications relatives aux sanctions sur plusieurs aspects. Tout d'abord, pour énoncer les sanctions de façon plus intelligible, il propose de regrouper autour de trois niveaux les manquements aux obligations du règlement : un premier niveau pour les manquements aux obligations de type documentaire et procédural ; un second pour le défaut de coopération dans les contrôles et l'absence de transmission d'informations obligatoires aux autres opérateurs ; un troisième pour la mise sur le marché de produits non conformes. Ensuite, pour une meilleure efficacité, il estime nécessaire de prévoir des sanctions administratives pour tous les manquements et toutes les catégories d'opérateurs et d'édicter des

sanctions plus sévères, y compris avec un volet pénal, pour le non-respect des mesures administratives. Par ailleurs, il estime que les différences que fait le règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 pour les opérateurs qu'il qualifie de « micro et petits » tant à raison de leur volume d'activité que de leur exercice dans des pays présentant de faibles risques, et des obligations de diligence simplifiées qu'il leur impose, par rapport aux autres opérateurs, permettent de justifier une différence dans la sévérité des sanctions encourues. Mais s'agissant de la nature des sanctions, la différence ne peut pas se justifier s'agissant du troisième niveau de sanctions portant sur la mise sur le marché de produits non conformes, pour lequel le Conseil d'Etat recommande de prévoir des peines délictuelles pour tous les opérateurs. Enfin, des ajustements relatifs aux niveaux de peines et à la définition des peines complémentaires sont nécessaires. Le Conseil d'Etat estime que la disposition relative à « la bande organisée » ne peut être conservée telle qu'elle est prévue dans le projet de loi, et que, faute pour le Gouvernement d'être en mesure de préciser les cas dans lesquels il estime que cette qualification serait nécessaire sans être déjà couverte par des dispositions existantes du code de procédure pénale, le Conseil d'Etat préconise de ne pas introduire cette notion dans le texte relatif à la lutte contre la déforestation.

Modification de la directive 2008/98/CE relative aux déchets textiles et alimentaires

97. Le projet de loi comporte des dispositions relatives, d'une part, aux déchets textiles, d'autre part aux déchets alimentaires et au gaspillage alimentaire pour tenir compte des évolutions apportées par la directive (UE) 2025/1892 du Parlement européen et du Conseil du 10 septembre 2025 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets.

S'agissant des textiles, la directive prévoit la mise en place de la responsabilité élargie des producteurs de produits textiles et chaussures à destination des ménages ou assimilés et impose la gestion par des éco-organismes. Le projet de loi apporte les adaptations nécessaires à la législation nationale, dans laquelle existe déjà une telle filière, pour la rendre conforme aux objectifs de la directive, notamment en élargissant le périmètre de cette filière, en excluant le recours à des systèmes individuels pour exercer la responsabilité élargie ou en limitant les obligations en matière de couverture des coûts de la filière.

S'agissant des déchets alimentaires et du gaspillage alimentaire, le Gouvernement a modifié le projet de loi à la suite des échanges qu'il a eus avec le Conseil d'Etat, pour s'en tenir aux adaptations strictement nécessaires à la transposition de la directive, en particulier en ce qui concerne l'introduction d'objectifs de réduction des déchets.

Le Conseil d'Etat estime que si le maintien de l'objectif déjà fixé par le droit national en ce qui concerne le gaspillage alimentaire, s'il conduit à une situation excédant ce qui est strictement requis par le droit de l'Union européenne, est pertinent au regard de la continuité de la politique nationale en la matière et dans la perspective d'une évolution ultérieure dans ce sens de la directive, ses termes ne peuvent, en revanche, pas être modifiés pour la partie relative aux années écoulées. Il propose donc, en accord avec le Gouvernement, que l'objectif national soit conservé sans modification et complété, dans le même alinéa de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, par l'objectif fixé par le droit de l'Union.

Ces dispositions, qui ne soulèvent aucune difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel, n'appellent pas d'autres observations.

Plateforme de données commune de l'Union, établissant un système de surveillance et de prospective pour les produits chimiques

98. Le projet de loi prévoit, en application de l'article 31 du règlement (UE) 2025/2455 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2025 établissant une plateforme de données commune sur les produits chimiques, fixant des règles visant à garantir que les données qu'elle contient sont faciles à trouver, accessibles, interopérables et réutilisables et définissant un cadre de surveillance et de prospective pour les produits chimique, un régime de sanctions applicables aux opérateurs économiques et aux laboratoires, y compris aux laboratoires et installations d'essai situées dans un pays tiers à l'Union européenne, en cas de non-respect par ces derniers des obligations de notification des études à l'Agence européenne de chimie énoncées à l'article 26 du règlement (UE) 2025/2455. A cette fin, un nouvel article L. 521-18-3 est créé au sein du code de l'environnement prévoyant que si les opérateurs économiques ou les laboratoires n'ont pas déféré à la mise en demeure prévue à l'article L. 521-17 du même code, l'autorité administrative ordonne le paiement d'une amende au plus égale à 15 000 euros et d'une astreinte journalière de 1 500 euros. Le Conseil d'Etat estime que le montant de cette amende administrative, ainsi que la possibilité d'ordonner une astreinte journalière, constituent des sanctions effectives et proportionnées à la gravité des manquements réprimés, comme l'impose ce règlement.

Amélioration de la qualité de l'air ambiant

99. Le projet de loi tire les conséquences, au sein du titre II du livre II du code de l'environnement, des modifications que la directive (UE) 2024/2881 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe a apportées en procédant à la refonte de la directive 2004/107/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 concernant l'arsenic, le cadmium, le mercure, le nickel et les hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant et de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

A cette fin, il modifie, en premier lieu, les dispositions du code de l'environnement relatives à la définition des normes de qualité de l'air applicables aux substances présentes dans l'air ambiant et pouvant avoir des effets nocifs sur la santé humaine ou l'environnement, dont l'annexe I de la directive (UE) 2024/2881 abaisse significativement les valeurs devant être atteintes au plus tard le 1er janvier 2030. Il procède, en second lieu, à la réorganisation de la planification territoriale tendant à améliorer la qualité de l'air, en définissant, au sein de l'article L. 222-4 du code de l'environnement, les différentes catégories de plans relatifs à la qualité de l'air créées par l'article 19 de cette directive.

100. Au nombre de ces dispositions figure un article L. 221-5-1, que le projet de loi crée afin de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de transposer l'article 18 de la directive (UE) 2024/2881 définissant les conditions dans lesquelles le délai fixé pour respecter certaines normes de qualité de l'air pourrait être repoussé.

Le Conseil d'Etat estime nécessaire, afin de ne pas priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement, que le projet de loi définisse à quelles conditions il pourra être fait application, le cas échéant, des dispositions dérogatoires de l'article 18 de la directive (UE) 2024/2881.

En conséquence, il propose, en accord avec le Gouvernement, que l'article L. 221-5-1 précise dans quelles circonstances et jusqu'à quelles dates un décret pourra reporter ce délai si la Commission européenne n'y a pas émis d'objection après que le projet de décret lui aura été notifié.

101. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi ne comporte pas de disposition ayant pour objet de transposer les dispositions de l'article 27 de la directive (UE) 2024/2881 qui, « *conformément à l'objectif de donner un large accès à la justice* », prévoient que « *l'intérêt de toute organisation non gouvernementale œuvrant pour la protection de la santé humaine ou de l'environnement et respectant les obligations de la législation nationale est réputé suffisant pour agir* » aux fins de contester la légalité, devant une instance juridictionnelle, de toute décision administrative relative à l'emplacement et au nombre des points de prélèvement instaurés pour surveiller la qualité de l'air, aux différents plans relatifs à la qualité d'air ou à des mesures d'urgence à prendre pour réduire le risque de dépassement de certaines normes de qualité de l'air ou en limiter la durée.

Il relève, en outre, qu'aucune disposition législative en vigueur ne peut être regardée comme satisfaisant déjà à ces exigences de la directive s'agissant des associations œuvrant pour la protection de la santé humaine.

D'une part, s'il admet que les dispositions combinées des articles L. 141-1 et L. 142-1 du code de l'environnement, qui instaurent une présomption d'intérêt à agir au bénéfice des associations agréées de protection de l'environnement contre toute décision administrative en rapport avec leur objet et ayant des effets dommageables sur l'environnement, peuvent être regardées comme satisfaisant aux exigences de la directive en ce qui concerne l'intérêt à agir de *« toute organisation non gouvernementale œuvrant pour la protection (...) de l'environnement »*, il estime, néanmoins, que ni ces dispositions, ni aucun autre texte en vigueur, n'instaurent une telle présomption d'intérêt à agir au bénéfice des associations ayant pour objet la protection de la santé humaine.

D'autre part, il relève que les dispositions de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique, qui définissent les conditions de l'agrément d'associations ayant une activité dans le domaine de la qualité de la santé et de la prise en charge des malades, n'ont pas pour objet d'instaurer une telle présomption d'intérêt à agir au bénéfice de ces associations.

Il regrette que le Gouvernement n'ait pas été en mesure de proposer une disposition législative qui satisfasse aux exigences de l'article 27 de la directive (UE) 2024/1785. Par conséquent, il estime nécessaire de compléter le projet de loi en créant, au sein du code de l'environnement, un article L. 228-6 prévoyant que les associations agréées en application de l'article L. 141-1 du code de l'environnement et les associations agréées en application de l'article L. 1114-1 du code de la santé publique justifient d'un intérêt à agir contre toute décision administrative relative à l'emplacement et au nombre des points de prélèvement instaurés aux fins de la surveillance de la qualité de l'air en application de l'article L. 221-2 du code de l'environnement, aux plans relatifs à la qualité de l'air mentionnés à l'article L. 222-4 du même code ou aux mesures d'urgence mentionnées à l'article L. 223-1 du même code, dès lors que cette décision a un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires, sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément, et dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément.

102. En outre, le Conseil d'Etat appelle l'attention du Gouvernement sur le fait que l'article 3 de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles, modifiée par la directive (UE) 2024/1785 du 24 avril 2024, ainsi que l'article 2 de la directive (UE) 2024/3019 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, pour la transposition de laquelle le présent projet de loi entend habiliter le Gouvernement à prendre une ordonnance, comportent, s'agissant de l'intérêt à agir des organisations non gouvernementales œuvrant pour la protection de la santé humaine ou de l'environnement, des dispositions similaires à celles de l'article 27 de la directive (UE) 2024/2881. Il appartiendra au Gouvernement de veiller à la coordination des dispositions législatives proposées au point 101 avec celles transposant l'article 3 de la directive 2010/75/UE modifiée et l'article 2 de la directive (UE) 2024/3019.

103. Le Conseil d'Etat estime que les dispositions du projet de loi prises pour transposer la directive (UE) 2024/2881 ne se heurtent ainsi à aucun autre obstacle constitutionnel ou conventionnel.

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

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

- d'adapter le droit français au règlement (UE) 2025/914 du Parlement européen et du Conseil du 7 mai 2025 sur les indices de référence financiers, en redéfinissant les compétences de supervision de l'Autorité des marchés financiers et en renforçant ses pouvoirs de contrôle ;

- d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances des dispositions relevant du domaine de la loi afin d'adapter le droit français à trois ensembles de directives et règlements européens relatifs respectivement à la protection et à la mobilisation de l'épargne des investisseurs particuliers (« RIS/PRIIPS »), à la modernisation des services de paiement et à la lutte contre la fraude (« PSD3/PSR »), ainsi qu'au renforcement du cadre de gestion des crises bancaires et de garantie des dépôts (« CMDI »), en précisant en outre le régime de prescription des actions en responsabilité du Fonds de garantie des dépôts et de résolution ;

- d'adapter le droit français pour la mise en œuvre du règlement (UE) 2026/1386 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2026 relatif au filtrage des investissements étrangers dans l'Union et abrogeant le règlement (UE) 2019/452 ;

- d'adapter le droit français au règlement (UE) 2025/2075 du Parlement européen et du Conseil du 8 octobre 2025, qui réduit le délai de règlement des opérations de règlement-livraison sur titres ;

- d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances des dispositions relevant du domaine de la loi pour assurer l'application du règlement 2024/3015 du 27 novembre 2024 relatif à l'interdiction des produits issus du travail forcé sur le marché de l'Union et modifiant la directive (UE) 2019/1937 ;

- d'instaurer un régime de sanctions administratives pour les manquements des prestataires de paiement aux articles 5 *bis* à 5 *quinquies* du règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 ;

- de transposer la directive (UE) 2024/1799 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles communes visant à promouvoir la réparation des biens et modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et les directives (UE) 2019/771 et (UE) 2020/1828 *;*

- de tirer les conséquences de la suppression par le règlement (UE) 2024/3228 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 de la plateforme européenne de règlement en ligne des litiges et d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances des dispositions relevant du domaine de la loi pour transposer la directive (UE) 2025/2647 du Parlement et du Conseil du 16 décembre 2025 sur les nouvelles modalités de règlement extrajudiciaire des litiges de consommation à la suite de l'abandon de la plateforme européenne ;

- d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances des dispositions relevant du domaine de la loi pour transposer la directive (UE) n° 2026/1024 du PE et du Conseil du 29 avril 2026 modifiant la directive (UE) 2015/2302 afin de renforcer l'efficacité de la protection des voyageurs et de simplifier et clarifier certains aspects de ladite directive ;

- de transposer la directive (UE) n° 2026/2383 du 21 octobre 2026 modifiant les directives 2009/43/CE et 2009/81/CE en ce qui concerne la simplification des transferts intra-UE de produits liés à la défense et la simplification des marchés publics dans les domaines de la sécurité et de la défense, par une disposition d'habilitation à modifier la loi pour transposer l'article 1er de cette directive, relatif aux transferts intra-UE de produits liés à la défense, et par des modifications du code de la commande publique pour en transposer l'article 2 qui prévoit diverses mesures de simplification ;

- de permettre la prise en compte dans la législation nationale les exigences de l'article 6 du règlement européen sur la liberté des médias, lequel impose aux fournisseurs de services de médias des obligations de transparence aisément et directement accessibles aux destinataires de leurs services ;

- de désigner, par décret, les procureurs de la République chargés de la mise en œuvre des injonctions européennes de production et de conservation adressées à un établissement désigné établi en France ou à un représentant légal qui y réside ;

- de définir le contenu de l'obligation de désignation ainsi que les modalités de notification des désignations aux autorités centrales et de publication des informations notifiées, et d'en exclure les fournisseurs de services établis sur le territoire d'un seul Etat membre qui ne proposent de services que sur ce territoire ;

- de prévoir que le fournisseur de services et son établissement désigné ou son représentant légal peuvent être tenus solidairement responsables du non-respect des obligations découlant du cadre légal applicable lors de la réception des décisions et injonctions ;

- de fixer le régime des sanctions des manquements à l'obligation de désignation, exclusivement pécuniaires, plafonnées à 2 % du chiffre d'affaires annuel mondial du fournisseur de services et assorties le cas échéant d'une astreinte, et de permettre à l'ARCEP d'assortir d'une astreinte l'ensemble des sanctions prononcées par sa formation restreinte et de conférer à l'ARCOM des pouvoirs de recueil d'informations et d'inspection pour le contrôle du respect de ces obligations ;

- d'adapter le droit national au règlement (UE) 2025/2518 du 26 novembre 2025 établissant des règles de procédure supplémentaires relatives à l'application du règlement général sur la

protection des données (RGPD) concernant le mécanisme de coopération entre autorités nationales de protection des données à l'égard des traitements de données transfrontaliers ;

- d'assurer la reconnaissance en droit français de la valeur probante de deux dispositifs créés par la directive 2025/25 du 19 décembre 2024 dite « Outils Numériques II » modifiant les directives 2009/102/CE et (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'extension et l'amélioration de l'utilisation des outils et processus numériques dans le domaine du droit des sociétés et destinés à faciliter les démarches intra-européennes des sociétés, le certificat d'entreprise de l'Union européenne d'une part et la procuration numérique de l'Union européenne d'autre part ;

- d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances des dispositions relevant du domaine de la loi pour transposer la directive (UE) 2024/2853 du 23 octobre 2024 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux et abrogeant la directive 85/374/CEE du 25 juillet 1985 ;

- de modifier l'article L. 3512-22 du code de la santé publique relatif aux mentions devant figurer sur les emballages des produits du tabac ;

- d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de mise en cohérence avec les dispositions relatives à la sécurité de l'approvisionnement en médicaments issues du règlement en cours d'adoption ;

- d'autoriser, à des fins de recherches scientifiques répondant à un motif d'intérêt public, l'exploitation des données collectées en vue de l'identification et de la traçabilité des animaux détenus conformément aux articles 108 et 109 du règlement (UE) 2016/429 du Parlement Européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale pourront être utilisées ;

- de conforter le rôle des instituts techniques nationaux dans l'animation des activités du réseau des chambres d'agriculture dans leurs missions relatives à l'enregistrement, l'identification et la traçabilité des animaux détenus ;

- de tirer les conséquences, en droit interne, de l'entrée en vigueur de la convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires, adoptée le 15 mai 2009, dont le règlement (UE) 2013/1257 du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires et modifiant le règlement (CE) 1013/2006 et la directive 2009/16/CE, a déjà fait application aux Etats membres et a donné lieu à des dispositions d'adaptation ;

- de transposer la directive 2024/3017 (UE) du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 modifiant la directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et abrogeant le règlement (UE) 1286/2011 de la Commission ;

- de transposer la directive (UE) 2024/3099 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 modifiant la directive 2009/16/CE relative au contrôle par l'État du port ;

- d'adapter les modalités de délivrance et de durée de validité des titres de navigation aux conditions fixées par la directive 2024/3100 du Parlement européen et du Conseil du

27 novembre 2024 modifiant la directive 2009/21/CE concernant le respect des obligations des États du pavillon ;

- de faire application du règlement (UE) 2023/1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs et abrogeant la directive 2014/94/UE, dit « règlement AFIR » ;

- 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 permettant de transposer la directive (UE) 2024/3019 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines ;

- de transposer la directive (UE) 2026/805 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2026 modifiant la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, la directive 2006/118/CE sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration et la directive 2008/105/CE établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, en adaptant les conditions dans lesquelles des dérogations aux objectifs environnementaux qu'elles fixent peuvent être accordées ;

- d'adapter les dispositions législatives nationales pour tenir compte du règlement (UE) 2025/2365 du Parlement européen et du Conseil du 12 novembre 2025 relatif à la prévention des pertes de granulés plastiques en vue de réduire la pollution par les microplastiques ;

- de reporter de deux ans, conformément à ce que prévoit le règlement (UE) 2025/1561 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2025 modifiant le règlement (UE) 2023/1542, l'entrée en vigueur des obligations relatives de devoir de diligence des opérateurs à l'égard des batteries ;

- de ratifier diverses ordonnances d'adaptation au droit de l'Union.

Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat, sous réserve d'améliorations de rédaction et de coordinations qu'il suggère au Gouvernement.

Cet avis été délibéré et adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 12 novembre 2026.