

**CONSEIL D'ÉTAT
ASSEMBLÉE GÉNÉRALE**

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

Séance du 24 octobre 2024

**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS**

N° 408470

**AVIS SUR UN PROJET DE LOI
portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière
économique, financière, environnementale, énergétique, de transport,
de santé et de circulation des personnes**

1. Le Conseil d'État a été saisi le 5 juin 2024 d'un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes. Ce projet a fait l'objet de cinq saisines rectificatives, enregistrées les 24 juin, 4, 8, 11 et 16 juillet 2024. Il a fait l'objet d'une nouvelle saisine le 18 octobre 2024.
2. Ce projet de loi comprend quarante-deux articles regroupés en quatre titres, portant sur les dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne respectivement en matière économique et financière, en matière de transition écologique, en matière de santé et en matière d'entrée et de séjour des étrangers.
3. L'étude d'impact a été enregistrée le 12 juin 2024 et modifiée par cinq saisines rectificatives, enregistrées les 28 juin, 4, 8, 11 et 16 juillet 2024. Une nouvelle saisine est intervenue le 18 octobre 2024. L'étude d'impact ainsi modifiée répond 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. Les consultations obligatoires préalables à l'adoption du projet de loi ont été effectuées, notamment celle du Conseil national de l'évaluation des normes.
5. Le Conseil d'État observe que plusieurs dispositions du projet de loi ne font que reproduire les dispositions de règlements de l'Union européenne, ce qui est prohibé en vertu de la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, l'intervention de normes nationales devant être limitée aux mesures strictement nécessaires à l'exécution des règlements (voir, notamment, 10 octobre 1973, Variola, 34/73, point 11 ; 11 janvier 2001, Monte Arcosu, C-403/98, point 26 ; 24 juin 2004, Handlbauer, C-278/02, points 25 et 26 ; 25 novembre 2021, QY, C-372/20, points 45 à 48 ; et, pour un rappel de ces règles, CE Ass. Gén. 17 novembre 2022 – Avis sur un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du

travail, des transports et de l'agriculture, n° 406048, point 7). Si l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la loi peut conduire à s'écarter de cette jurisprudence, ce n'est que de manière limitée et dûment justifiée. En accord avec le Gouvernement, le Conseil d'État propose, en conséquence, de ne pas retenir les dispositions du projet de loi qui se bornent à reprendre, sans justification, celles de règlements de l'Union européenne.

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

Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

Application du règlement du 22 novembre 2023 sur les obligations vertes

7. Le projet de loi insère dans le code monétaire et financier un article L. 621-20-11 désignant l'Autorité des marchés financiers comme l'autorité compétente pour assurer l'application en France de l'ensemble des dispositions du règlement (UE) 2023/2631 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 sur les obligations vertes européennes et la publication facultative d'informations pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité.

8. Conformément aux articles 45 et 49 de ce même règlement (UE) 2023/2631, le projet de loi modifie le code monétaire et financier pour doter l'Autorité des marchés financiers de nouveaux pouvoirs de surveillance, d'enquête et de sanction. Le Conseil d'État propose, tout d'abord, de compléter le projet de loi avec l'accord du Gouvernement, pour assurer une complète application de l'article 49 du règlement, en insérant à l'article L. 621-15 du code monétaire et financier, dans la liste des sanctions que peut prendre la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers, l'interdiction faite à une personne morale et à certaines personnes physiques d'émettre des obligations vertes européennes pendant une période allant jusqu'à un an, en cas de méconnaissance de certaines règles. Cette interdiction figurant aussi parmi les mesures de surveillance prévues à l'article 45 du règlement, mais uniquement à l'égard des émetteurs convaincus d'infractions graves et répétées, le Conseil d'État considère par ailleurs qu'il y a lieu de conserver sa mention, prévue par le projet de loi, au titre des pouvoirs d'injonction dont dispose l'Autorité des marchés financiers en vertu de l'article L. 621-14 du code monétaire et financier.

9. Compte tenu, enfin, de l'objectif poursuivi par le projet de loi de rendre le règlement (UE) 2023/2631 applicable dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer, le Conseil d'État, en accord avec le Gouvernement, propose de modifier le I de l'article L. 712-7 du code monétaire et financier pour inscrire ce règlement sur la liste des textes dont le ministre chargé de l'économie a compétence pour arrêter les conditions d'application dans certaines collectivités d'outre-mer. Il sera nécessaire de compléter en conséquence, avant l'entrée en vigueur de la loi, l'arrêté du 15 décembre 2023 portant conditions d'application du droit de l'Union européenne en matière bancaire et financière à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis et Futuna.

Application des dispositions du règlement du 13 mars 2024 relatives aux virements instantanés en euros

10. Le projet de loi tire les conséquences du règlement (UE) 2024/886 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 modifiant les règlements (UE) n° 260/2012 et (UE) 2021/1230 et les directives 98/26/CE et (UE) 2015/2366 en ce qui concerne les virements instantanés en euros. A cet effet, il permet aux établissements de paiement et aux établissements de monnaie électronique de participer à un système de règlement interbancaire et précise les conditions de cantonnement des fonds reçus de la part de leurs clients. Le Conseil d'État relève la difficulté qu'il y a, pour le législateur national, à concilier les dispositions fixant les délais de cantonnement des établissements de monnaie électronique, qui figurent, d'une part, dans la directive 2009/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 et, d'autre part, dans la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015, dans leur rédaction issue du règlement du 13 mars 2024, difficulté dont la Commission européenne a été informée, selon les informations fournies par le Gouvernement. Le Conseil d'État note que les dispositions du projet de loi, en distinguant pour fixer ce délai selon que ces établissements proposent ou non des services de paiement, permettent une telle conciliation, mais qu'elles appelleront un réexamen au cours du débat parlementaire à la lumière des résultats des échanges à intervenir au niveau européen.

11. Le projet de loi habilite, en outre, le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires à la transposition du paragraphe 2 de l'article 35 *bis* de la directive (UE) 2015/2366 précitée, dans sa rédaction issue du même règlement, faisant obligation aux États membres de définir la procédure d'évaluation des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique participant à un système de règlement interbancaire. Le Conseil d'État estime que les difficultés à identifier le dispositif le plus approprié au niveau national et les concertations nécessaires à cet égard aux niveaux national et européen justifient de ne pas introduire d'ores-et-déjà, dans le projet de loi, des dispositions d'application directe sur ce point, et de recourir à une habilitation de l'article 38 de la Constitution de courte durée (trois mois), permettant d'assurer une adaptation complète du cadre national dans les délais impartis.

Mesure relative aux pouvoirs de sanction de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution en matière de produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle

12. Le projet de loi modifie l'article L. 612-39 du code monétaire et financier, afin de prévoir le régime des sanctions pécuniaires que peut prononcer la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution en cas de manquements aux obligations prévues par le règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle, et également de clarifier les règles de détermination du chiffre d'affaires des organismes d'assurance dans le cas où la sanction pécuniaire est fixée en proportion de ce chiffre d'affaires.

13. Le Conseil d'État relève que, dans le dernier état du projet de loi qui lui est soumis, le plafond de la sanction susceptible d'être infligée est fixé à 10 % du chiffre d'affaires annuel total de la personne morale concernée, ce qui est conforme à l'article 67 de ce règlement du 20 juin 2019, dont le point 3 e) prévoit que les amendes administratives peuvent atteindre jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires, ce qui interdit aux États membres de fixer le montant de la sanction au-delà de ce pourcentage, contrairement à d'autres dispositions de ce même point 3 qui fixent des planchers.

Aménagements du régime des clauses d'action collective autorisant l'État à modifier les termes du contrat d'émission de titres de dette publique

14. Le projet de loi complète l'article L. 213-22-1 du code monétaire et financier afin d'y introduire des dispositions issues des « termes de référence communs », élaborés par le comité économique et financier prévu à l'article 134 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à la suite de la signature de l'accord modifiant le traité instituant le mécanisme européen de stabilité (MES) les 27 janvier et 8 février 2021.

Ces dispositions modifient, sur deux points, le droit applicable en cas de restructuration de la dette de l'État, dans le cadre du régime des clauses d'action collective qui figurent, depuis 2013, dans les contrats d'émission de titres de dette d'une maturité supérieure à un an.

En premier lieu, le projet de loi limite la possibilité d'engager la responsabilité de la personne chargée de la vérification du respect des règles de quorum et de majorité requises pour le vote des assemblées des porteurs de titres de dette ainsi que du calcul des résultats, dénommée « agent de calcul ». En second lieu, il prévoit que le certificat arrêtant la somme des montants en principal des titres et l'identité de leurs détenteurs, signé par le ministre chargé de l'économie, ne pourra être annulé qu'en cas d'erreur susceptible d'avoir une influence sur l'issue du vote ou de la consultation écrite de ces mêmes porteurs.

15. Le Conseil d'État rappelle, tout d'abord, que les « termes de référence communs », qui ne sont pas annexés au traité modificatif et ne constituent pas des actes de droit dérivé de l'Union européenne, sont dépourvus de valeur normative en droit interne.

16. S'agissant, ensuite, de l'élément déclencheur de la responsabilité de « l'agent de calcul », le Conseil d'État propose, avec l'accord du Gouvernement, de substituer aux termes « *d'erreur manifeste* », qui figuraient dans le projet de loi initial, ceux de « *manquement d'une particulière gravité* », qui permettent d'englober un champ plus large que celui de la seule erreur, en recouvrant également les autres manquements professionnels, dès lors qu'ils sont graves. Certes, la rédaction initiale du Gouvernement visait à reproduire la traduction littérale des « termes de références communs » négociés en anglais, mais la notion « d'erreur manifeste » ne permet d'apprécier ni la nature ni la gravité de l'erreur ainsi visée.

17. S'agissant de la conformité à la Constitution de cette limitation du régime de responsabilité de « l'agent de calcul », le Conseil d'État rappelle qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'en principe, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. La faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle. Toutefois, le Conseil constitutionnel juge que cette dernière ne fait pas obstacle à ce que le législateur aménage, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée. Il peut ainsi, pour un tel motif, apporter à ce principe des exclusions ou des limitations à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (voir, par exemple décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017).

Le Conseil d'État estime que, les clauses d'action collective n'étant appelées à jouer qu'en cas de défaut de remboursement de sa dette par l'État, hypothèse dans laquelle seraient mis en œuvre les différents mécanismes de soutien prévus par le MES, mettre le droit interne en cohérence

avec les « termes de référence communs » prévus par le traité instituant ce mécanisme est de nature à faciliter, s'il y a lieu, la restructuration de la dette publique dans le cadre multilatéral qu'il prévoit.

En outre, les limitations apportées au régime de responsabilité de l'agent de calcul permettent d'adapter et de sécuriser le cadre juridique de mise en jeu de cette responsabilité en tenant compte de la complexité de la mission de cet agent et du fait que celui-ci peut être un tiers qui ne serait pas un agent public. Le Conseil d'État considère, par conséquent, que ces dispositions poursuivent un objectif d'intérêt général suffisant.

18. Il estime, enfin, qu'en se bornant à subordonner l'annulation du certificat arrêtant la somme des montants en principal des titres et l'identité ou la dénomination de leurs détenteurs à l'existence d'une erreur susceptible d'avoir une influence sur l'issue du vote ou de la consultation écrite des détenteurs de titres de dette, le projet de loi ne porte aucune atteinte à l'exercice du droit à un recours effectif protégé tant par l'article 16 de la Déclaration de 1789 que par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ne se heurte à aucun autre obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Dispositions relatives au droit de la commande publique

19. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2172-3 du code de la commande publique, « *le partenariat d'innovation est un marché qui a pour objet la recherche et le développement de produits, services ou travaux innovants ainsi que l'acquisition ultérieure des produits, services ou travaux en résultant et qui répondent à un besoin ne pouvant être satisfait par l'acquisition de produits, services ou travaux déjà disponibles sur le marché* ». La loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a ajouté la phrase suivante au second alinéa de cet article : « *Sont considérés comme innovants tous les travaux, les fournitures ou les services proposés par les jeunes entreprises définies à l'article 44 sexies-0 A du code général des impôts* ». Pour entrer dans le champ de ces dispositions du code général des impôts, qui ouvrent droit à des exonérations fiscales et sociales, les jeunes entreprises doivent, en particulier, remplir l'une des conditions suivantes : soit réaliser des dépenses de recherche représentant au moins 15 % de leurs charges, soit avoir pour activité principale la valorisation des travaux de recherche auxquels leurs dirigeants ou associés ont participé, soit réaliser des dépenses de recherche représentant entre 5 % et 15 % de leurs charges sous réserve de satisfaire à des indicateurs de performance économique.

Le Conseil d'État estime, comme le Gouvernement, qu'en qualifiant d'innovantes toutes les prestations réalisées par les entreprises définies à l'article 44 sexies-0 A du code général des impôts, les dispositions de l'article L. 2172-3 du code de la commande publique dans leur rédaction issue de la loi de finance pour 2024 ne sont plus compatibles avec les objectifs des directives 2014/UE/24 et 2014/UE/25 du 26 février 2014 qu'elles transposent.

En effet, d'une part, si ces directives entendent largement la notion de prestation innovante, en y incluant un produit, un service ou un procédé « *nouveau ou sensiblement amélioré* » en raison, « *y compris* » « *d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise* » (point 22 du 1. de l'article 2 de la directive 2014/24/UE), elles ne permettent pas à un État membre de qualifier d'innovantes, par principe et sans exception, toutes les prestations réalisées par les entreprises de création récente et dont une part des dépenses ou de l'activité est consacrée à la recherche et au développement. D'autre part, ces directives ainsi que les principes d'égalité de traitement et de

non-discrimination entre opérateurs économiques et celui de libre prestation de services font obstacle à ce que le bénéfice de cette qualification soit réservé aux seules entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu en France.

Le projet de loi initialement soumis au Conseil d'État modifiait la phrase ajoutée par la loi de finances pour 2024 afin d'indiquer que les entreprises entrant dans le champ de l'article 44 sexies-0 A du code général des impôts « sont susceptibles » de proposer des prestations innovantes. De telles dispositions n'ayant qu'une portée normative limitée et risquant de méconnaître les exigences d'intelligibilité de la loi, le Conseil d'État estime nécessaire de supprimer la phrase ajoutée par la loi de finances pour 2024, comme le fait le projet de loi dans son dernier état.

Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de transition écologique

Participation des installations d'énergie renouvelable au mécanisme d'ajustement

20. Le projet de loi comporte diverses dispositions destinées à compléter la transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

21. Au nombre de ces dispositions figure une modification de l'article L. 321-13 du code de l'énergie afin de prévoir l'obligation de participer au mécanisme d'ajustement défini à l'article L. 321-10 du même code, pour toutes les installations de production d'électricité dont la puissance est supérieure à un seuil, fixé par décret. Le Conseil d'État estime qu'il n'appartient qu'à l'autorité de régulation et au gestionnaire du réseau de transport d'électricité de fixer le seuil au-delà duquel la participation au mécanisme d'ajustement est obligatoire et non au pouvoir réglementaire.

Cette compétence de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) résulte des termes mêmes de l'article 40 de cette directive, qui prévoit que : « (...) *les gestionnaires de réseau de transport acquièrent des services d'équilibrage, sous réserve de ce qui suit : / (...) b) la participation effective de l'ensemble des entreprises d'électricité et acteurs du marché qualifiés (...). / Aux fins du premier alinéa, point b), les autorités de régulation et les gestionnaires de réseau de transport, en coopération étroite avec tous les acteurs du marché, établissent des exigences techniques de participation à ces marchés sur la base des caractéristiques techniques de ces marchés (...)* ». Le Conseil d'État retient que la fixation d'un seuil déclenchant la participation au mécanisme d'ajustement, qui fait partie des services d'équilibrage au sens de la directive (UE) 2019/944 du 5 juin 2019, constitue une « *exigence technique de participation* », au sens des dispositions de l'article 40 de cette directive. Il propose, en conséquence, en accord avec le Gouvernement, que la rédaction de cette disposition du projet de loi laisse aux règles du mécanismes d'ajustement, lesquelles sont approuvées par la CRE, le soin de préciser les exigences techniques de participation à ce mécanisme, qui peuvent comporter un seuil de puissance.

Amélioration de la protection de l'Union contre les manipulations sur le marché de gros de l'énergie

22. Le projet de loi prévoit de modifier les sanctions maximales encourues en cas de méconnaissance des dispositions du règlement (UE) n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (dit « Remit »), prévues à l'article L. 134-27 du code de l'énergie, en vue de les adapter aux dispositions de l'article 18 de ce règlement, dans sa rédaction issue du récent règlement (UE) 2024/1106 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024.

Le Conseil d'État relève que si le règlement prévoit, pour les personnes morales, des amendes dont le montant maximal ne peut être inférieur à un niveau défini comme un pourcentage du chiffre d'affaires du dernier exercice clos, il ne fixe aucun montant lorsque le chiffre d'affaires ne peut être déterminé. Il estime que cette hypothèse n'étant pas envisagée par le règlement, il revient, dès lors, au législateur national de prévoir le montant maximal des amendes encourues en ce cas. Il ne voit pas d'obstacle à la solution retenue par le projet de loi consistant à prévoir des amendes d'un montant maximal exprimé en euros, inspirée de la fixation du montant des amendes retenue par le règlement pour les personnes physiques.

23. Le projet de loi prévoit également de modifier les dispositions de l'article L. 135-12 du code de l'énergie, afin que le président de la CRE puisse saisir le comité de règlement des différends et des sanctions de la CRE (CoRDiS), en cas de manquement constaté par l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), en application des dispositions du paragraphe 3 de l'article 13 du règlement « Remit », dans sa rédaction issue du règlement (UE) 2024/1106 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024. Cet article permet à l'ACER, « *en coopération étroite et active avec les autorités de régulation nationales concernées, de mener des enquêtes (...)* » en exerçant des pouvoirs d'inspection sur place, de demande d'informations et de recueil de déclarations.

24. Le Conseil d'État estime que, dès lors que le pouvoir de sanction demeure de la compétence exclusive du CoRDiS et que le pouvoir d'enquête conféré à l'ACER n'a pas, par lui-même, de caractère juridictionnel, ces dispositions ne portent pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, ni à aucune autre norme de nature constitutionnelle.

Dérogation à l'interdiction de la perturbation ou de la destruction d'espèces protégées pour des projets d'installations de production d'énergies renouvelables

25. L'article 12, paragraphe 1, de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (directive « habitats ») et l'article 5 de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (directive « oiseaux »), transposés à l'article L. 411-1 du code de l'environnement, interdisent toute perturbation, destruction ou mise à mort intentionnelle de spécimens des espèces protégées qu'elles énumèrent. L'article 16, paragraphe 1, de la directive « habitats » et l'article 9 de la directive « oiseaux », transposés à l'article L. 411-2 du code de l'environnement, autorisent à déroger à ces interdictions, « *à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* » et qu'elle trouve une justification parmi cinq motifs, au

nombre desquelles figurent les considérations de nature sociale ou économique si elles participent d'une « *raison impérative d'intérêt public majeur* ».

L'article 16 *ter* de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, dans sa rédaction résultant de la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023, prévoit à son paragraphe 2 que : « (...) *Lorsqu'un projet d'énergies renouvelables comporte les mesures d'atténuation nécessaires, toute mise à mort ou perturbation des espèces protégées en vertu de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 92/43/CEE et de l'article 5 de la directive 2009/147/CE n'est pas considérée comme intentionnelle (...)* ». Cet article reprend ainsi la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dont il ressort que des activités de construction et d'exploitation peuvent, à condition d'être fondées sur une approche préventive, ne pas enfreindre les interdictions découlant des deux directives précitées (CJUE, 4 mars 2021, *Skydda Skogen*, aff. C-473/19 et C-474/19) et ainsi ne pas nécessiter de dérogation à ces interdictions.

Le Conseil d'État estime que, pour transposer l'article 16 *ter* de la directive (UE) 2018/2001, il n'est pas possible de se borner à en reprendre la rédaction à l'article L. 411-1 du code de l'environnement. En effet, si les directives « habitats » et « oiseaux » interdisent toute perturbation ou destruction « intentionnelles », les interdictions édictées par l'article L. 411-1 ne concernent pas que des comportements intentionnels. Ensuite, pour ne pas méconnaître la Charte de l'environnement ni entacher les dispositions législatives d'incompétence négative, le Conseil d'État estime nécessaire, comme le fait le projet de loi dans son dernier état, de préciser que les « mesures d'atténuation nécessaires » mentionnées par la directive doivent consister en des « mesures d'évitement et de réduction présentant des garanties d'effectivité telles qu'elles permettent de diminuer le risque de destruction ou de perturbation des espèces au point qu'il apparaisse comme n'étant pas suffisamment caractérisé », reprenant ainsi l'avis de la section du contentieux n° 463563 du 9 décembre 2022, *Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement et autres*. Conformément au considérant 37 de la directive du 18 octobre 2023. Il estime également nécessaire, comme c'est le cas dans le dernier état du projet de loi, de préciser que le projet d'installation de production d'énergies renouvelables doit comporter un suivi permettant d'évaluer l'efficacité de ces mesures et, le cas échéant, de prendre les mesures supplémentaires nécessaires pour garantir l'absence d'incidence négative importante sur la population de ces espèces.

Installations d'aménagements hydrauliques, de dispositifs végétalisés ou d'ombrières sur les parcs de stationnement non couverts

26. Le projet de loi modifie, dans un objectif d'harmonisation et de simplification, les dispositions imposant aux parcs de stationnement non couverts de disposer de revêtements de surface, d'aménagements hydrauliques et de gestion des eaux pluviales ainsi que de dispositifs végétalisés ou d'ombrières. Ces dispositions, qui sont dispersées aux articles L. 171-4 et L. 171-5 du code de la construction et de l'habitation, à l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme, aux articles 40 et 43 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et à l'article 101 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, instituent, en effet, des obligations, pour certaines difficilement conciliables, voire contradictoires.

Le Conseil d'État relève que le régime juridique applicable aux parcs de stationnement fait l'objet d'un nouveau changement après avoir été modifié à de nombreuses reprises ces dernières années, ce qui n'est pas de nature à faciliter son appropriation par les acteurs concernés. S'il regrette, comme il l'avait fait dans son avis des 15 et 22 septembre 2022 rendu sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables (n° 405732), que l'ensemble de ces dispositions ne soient pas réunies et que certaines demeurent non codifiées, il ne peut qu'approuver la démarche du Gouvernement tendant à unifier la terminologie employée, à harmoniser les obligations applicables selon les personnes ou les parcs ou encore à coordonner l'installation des différents dispositifs, en particulier d'ombrières et de gestion des eaux pluviales. L'ensemble de ces modifications est de nature à mieux assurer le respect des exigences de clarté et d'intelligibilité de la loi.

27. Le projet de loi prévoit également que l'application des règles des plans locaux d'urbanisme ne peut avoir pour effet d'interdire ou de limiter l'installation, sur les parcs de stationnement, des différents dispositifs prescrits par les dispositions précitées.

Le Conseil d'État relève que le code de l'urbanisme écarte déjà, dans plusieurs de ces dispositions, notamment ses articles L. 111-15, L. 111-16, L. 111-19 et L. 151-35 à L. 151-36-1, les règles des documents d'urbanisme locaux afin que les dispositions qu'il prescrit ne soient pas impossibles à mettre en œuvre du fait de réglementations locales. Si, par la mesure ici envisagée, le législateur limite encore le contenu des plans locaux d'urbanisme, restreignant ainsi les choix des collectivités compétentes en matière de document d'urbanisme, le Conseil d'État observe que cela reste justifié par un objectif d'intérêt général tenant notamment au développement des énergies renouvelables. En outre, une telle limitation n'empêche pas la collectivité compétente de prescrire des règles, notamment d'emprise au sol, de hauteur, d'implantation et d'aspect extérieur des constructions qui, sans interdire ou limiter l'installation des dispositifs prescrits par la loi, permettent d'assurer une intégration harmonieuse de ces dispositifs (CE 6/5 CHR, 4 octobre 2023, *Candelier*, n° 467962, aux tables) ainsi que le prévoit l'article L. 111-19-1 du code de l'urbanisme lorsqu'il précise que « *l'un ou l'autre de ces dispositifs n'est [possible que s'il n'est] pas incompatible avec la nature du projet ou du secteur d'implantation et ne porte pas atteinte à la préservation du patrimoine architectural ou paysager* ». Le Conseil d'État estime que, dans ces conditions, de telles dispositions ne méconnaissent pas le principe de libre administration des collectivités territoriales.

28. Le projet de loi modifie l'article L. 610-1 du code de l'urbanisme pour permettre d'infliger des sanctions administratives et pénales en cas de non-respect de l'obligation d'installer les dispositifs prescrits par l'article L. 111-19-1 du même code sur les parcs de stationnement, de tels manquements n'étant, jusque-là, passibles de sanctions que si les travaux nécessitent une autorisation d'urbanisme.

Le Conseil d'État relève que les manquements aux obligations imposées par l'article L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation aux parcs de stationnement sont déjà susceptibles, en vertu des articles L. 181-11 et suivants du même code, de donner lieu à l'application de sanctions administratives, notamment une amende, et de sanctions pénales. L'article 40 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables prévoit également, à ses IV et V, la possibilité pour l'administration d'infliger une sanction pécuniaire en cas de non-respect des obligations qu'il prescrit.

La superposition de trois régimes de sanctions résultant de la méconnaissance respective des articles L. 111-19-1 du code de l'urbanisme, L. 171-4 du code de la construction et de

l'habitation et 40 de la loi du 10 mars 2023 est susceptible d'aboutir à un cumul de sanctions de même nature qui tendent à réprimer des mêmes faits qualifiés de manière identique, en vue de protéger les mêmes intérêts sociaux. Par exemple, le fait de ne pas réaliser d'ombrières sur au moins la moitié de la surface d'un parc de stationnement de plus de 1 500 m² pourrait être sanctionné au titre de la méconnaissance cumulée des articles L. 111-19-1 du code de l'urbanisme et 40 de la loi du 10 mars 2023 ; de même, l'absence de dispositifs de gestion des eaux pluviales sur au moins 50 % de la surface d'un parc de plus de 1 500 m² pourrait être sanctionnée au titre de la méconnaissance cumulée des articles L. 111-19-1 et L. 171-4 précités. Aussi, le Conseil d'État approuve-t-il les modifications apportées au projet de loi par la saisine du 18 octobre 2024 qui, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décisions n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013 et n° 2014-453/454 QPC et n° 2015-462 QPC du 18 mars 2015), prévoient expressément que les sanctions prononcées pour des faits identiques au titre d'un des trois régimes ne peuvent être cumulées avec celles prévues par les deux autres et précisent que si les autorités ou juridictions compétentes prononcent des sanctions différentes, seule la sanction la plus forte pourra être mise à exécution.

Modification de l'exercice du droit de visite de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme pour les installations photovoltaïques implantées sur les terrains agricoles

29. L'article 54 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables a défini, aux articles L. 111-27 à L. 111-34 du code de l'urbanisme, deux catégories d'installations de production d'électricité photovoltaïque susceptibles d'être autorisées sur des terrains agricoles, naturels et forestiers : d'un côté, les installations agrivoltaïques définies à l'article L. 314-36 du code de l'énergie, considérées comme « *nécessaires à l'exploitation agricole* » et dont le régime d'installation des serres, hangars et ombrières à usage agricole supportant des panneaux photovoltaïques doit correspondre à une « *nécessité liée à l'exercice effectif d'une activité agricole, pastorale ou forestière significative* » ; de l'autre, les installations compatibles avec l'exercice de ce type d'activités, qui ne doivent pas affecter « *durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique* ». Ces deux catégories d'installations ont pour caractéristiques communes d'être autorisées pour une durée limitée, que le pouvoir réglementaire a fixée à quarante ans avec des possibilités de prorogation pour dix ans, et sous condition de démantèlement au terme de cette durée ou au terme de l'exploitation s'il survient avant. Ces ouvrages doivent également présenter des caractéristiques garantissant la réversibilité de leur installation. Ainsi, le propriétaire du terrain est tenu d'enlever l'ouvrage et de remettre en état le terrain en l'absence d'exploitation ou encore s'il est constaté que les conditions de compatibilité avec l'activité agricole, pastorale ou forestière ne sont plus réunies.

Afin de contrôler le respect, par ces installations, des obligations de nécessité ou de compatibilité avec une activité agricole, pastorale et forestière, le projet de loi étend le droit de visite et de communication conféré à l'autorité administrative, dans la rédaction actuelle de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme, « *jusqu'à six ans après la fin de leur exploitation ou de la date d'échéance de leur autorisation* ».

Le Conseil d'État relève que le délai prévu par l'actuel article L. 461-1 du code de l'urbanisme a été fixé à « *six ans jusqu'à l'achèvement des travaux* » par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique afin qu'il corresponde au délai de prescription de l'action publique issu de la loi n° 2017-242 du

27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale. S'il permet de contrôler le respect, par les installations photovoltaïques implantées sur des terrains agricoles, naturels et forestiers, des règles résultant de l'autorisation ou de la déclaration de les construire, ce délai n'est toutefois pas adapté pour le contrôle de leur compatibilité avec l'usage ou l'affectation du sol sur l'ensemble de leur durée d'autorisation, qui peut dépasser 40 voire 50 ans. Le Conseil d'État note également que s'il existe des dispositions similaires à celles de l'article L. 461-1 à l'article L. 181-1 du code de la construction et de l'habitation, qui limitent également ce droit à « *six ans jusqu'à l'achèvement des travaux* », d'autres régimes de contrôle ne comportent pas la même exigence temporelle. Il en est ainsi des dispositions des articles L. 171-1 et suivants du code de l'environnement, qui permettent, à tout moment, aux fonctionnaires et agents chargés des contrôles administratifs, d'accéder aux lieux libres d'accès, tels que les espaces naturels ou terrains agricoles, où s'exercent ou sont susceptibles de s'exercer des activités régies par ce code.

Le Conseil d'État rappelle que les dispositions de l'article L. 171-1 du code de l'environnement relatives à ces lieux ont été déclarées conformes à la Constitution (Conseil constitutionnel, décision n° 2023-1044 QPC du 13 avril 2023). Dans ces conditions et dans la mesure où le droit de visite et de communication ainsi reconnu pour le contrôle des installations photovoltaïques s'exerce selon les modalités prévues aux articles L. 461-2 et L. 461-3 du code de l'urbanisme, le Conseil d'État estime que l'extension de la durée de contrôle prévue par le projet de loi ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Allongement de la durée maximale des contrats de régulation économique et confidentialité de l'avis de l'Autorité de régulation des transports sur les avant-projets de ces contrats.

30. L'article L. 6325-2 du code des transports institue pour Aéroport de Paris et les aérodromes civils relevant de la compétence de l'État, des contrats de régulation économique (CRE) conclus par l'État, qui déterminent les conditions d'évolution des redevances aéroportuaires prélevées sur les usagers des aéroports. Lorsque l'exploitation de l'aéroport fait l'objet d'une concession, ce contrat s'incorpore au contrat de concession et aux termes du I de l'article L. 6327-2 du même code, l'Autorité de régulation des transports (ART) homologue les tarifs des redevances aéroportuaires.

31. Le projet de loi prévoit tout d'abord de porter à quinze ans la durée maximale, actuellement limitée à cinq ans, du premier CRE conclu à la suite de la mise en concession. Cette durée est justifiée par la nécessité de présenter au concessionnaire des perspectives financières sur un terme suffisamment long, correspondant à l'horizon temporel des financements nécessaires à ce type de contrats de concession, qui peuvent prévoir, outre les dépenses liées à l'exploitation et à la maintenance, des investissements importants dans les infrastructures aéroportuaires. Dès lors que de tels contrats s'accompagnent de clauses d'indexation et de révision et que l'État concédant adapte leur durée à l'importance des investissements mis à la charge du concessionnaire, le Conseil d'État estime que cet allongement ne se heurte à aucun obstacle de nature constitutionnelle ou conventionnelle.

32. Le projet de loi ouvre, ensuite, la possibilité de rendre confidentiel l'avis motivé rendu par l'ART, lorsque, dans le cadre d'une procédure de passation de concession et avant la signature du contrat de concession, cette autorité est saisie par l'État d'un avant-projet de CRE, ainsi que le permet le dernier alinéa du I de l'article L. 6327-3 du code des transports. Cette disposition du projet de loi déroge à l'article L. 1261-2 du même code en vertu duquel les avis de l'ART sont

rendus publics. Le Conseil d'État estime possible de prévoir, dans son principe, cette dérogation mais, en accord avec le Gouvernement, propose de préciser la rédaction du projet de loi pour en exclure l'avis rendu sur l'avant-projet du candidat, une fois celui-ci devenu concessionnaire. Il rappelle, par ailleurs, que la confidentialité ainsi conférée aux avis de l'ART ne saurait autoriser l'État concédant à saisir cette autorité dans des conditions non conformes au principe constitutionnel d'égalité d'accès à la commande publique, qui impose qu'avant la signature du contrat de concession, l'ART soit saisie soit de l'avant-projet de CRE relatif à l'offre du seul candidat retenu, soit de tous les avant-projets relatifs aux offres présentées par chaque candidat à la procédure de passation.

Utilisation des données à des fins d'information en temps réel sur la circulation et la sécurité routières

33. Le projet de loi comporte des dispositions destinées à transposer la directive (UE) 2023/2661 du 22 novembre 2023 modifiant la directive 2010/40/UE du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport.

La directive 2010/40/UE du 7 juillet 2010, dite directive « ITS », a établi le cadre visant à promouvoir, dans le secteur du transport routier et ses interfaces avec d'autres modes de transport, les systèmes de transports intelligents, définis comme des dispositifs utilisant des technologies de l'informatique et des communications électroniques. Elle vise à imposer, dans les domaines et pour les actions qu'elle identifie comme prioritaires, la mise en œuvre de formats interopérables pour la mise à disposition de données relatives à la circulation et aux déplacements *via* un point d'accès national, et renvoie à des règlements délégués de la Commission européenne la définition précise des obligations en résultant pour les différentes parties concernées.

L'article L. 1513-1 du code des transports, issu de l'ordonnance n° 2012-809 du 13 juin 2012 prise pour la transposition de la directive ITS, dispose que les systèmes de transport intelligents, mis en œuvre dans le secteur du transport routier et ses interfaces pour en améliorer la sécurité et l'efficacité, doivent être conformes à des spécifications permettant d'en assurer la continuité et l'interopérabilité, et renvoie à un décret la définition des domaines et actions prioritaires dans lesquels s'applique cette obligation. Toutefois, en pratique, ce sont des règlements délégués pris en application de la directive par la Commission européenne qui, dans les domaines et pour les actions prioritaires définis par la directive, ont précisé ces obligations.

La directive ITS a été modifiée par la directive (UE) 2023/2661 du 22 novembre 2023, qui met à jour les domaines prioritaires retenus, introduit la notion de services de transport intelligents dits « coopératifs » et renforce les obligations reposant sur les États membres, définissant à son annexe III les catégories et sous-catégories de données dont ils doivent garantir l'accessibilité. Plus précisément, son article 6 *bis* impose aux États membres de garantir l'accessibilité des données mentionnées à l'annexe III, dans les délais fixés par cette annexe. L'obligation porte, le cas échéant, sur des informations sous-jacentes créées ou mises à jour et la définition des données concernées ainsi que des obligations pesant sur les opérateurs est renvoyée à des règlements délégués de la Commission.

34. Pour permettre la mise en œuvre de la directive ainsi révisée, le projet de loi complète le code des transports de deux nouveaux articles L. 1513-2 et L. 1513-3 tendant, d'une part, à

obliger les détenteurs et utilisateurs de données et informations permettant la mise à disposition de tels services d'informations à mettre à jour et rendre accessibles ces données et informations sous forme numérique, de façon à assurer la compatibilité, l'interopérabilité, la sécurité et la continuité de la mise à disposition de ces services et, d'autre part, à confier à l'Autorité de régulation des transports la compétence pour contrôler, le cas échéant sous peine de sanctions, le respect de ces obligations.

35. Le Conseil d'État estime qu'en édictant une obligation de rendre accessibles les données définies à l'annexe III de la directive, ces dispositions répondent de façon adéquate aux exigences résultant de cette directive. Il observe que les questions touchant aux modalités de la mise à disposition des données (précision sur les données et les opérateurs concernés, sur les personnes devant y avoir accès, sur les modalités financières de cette mise à disposition) seront nécessairement abordées lors de l'adoption des règlements délégués et des ajustements de texte législatifs ou réglementaires nécessaires pour leur mise en œuvre.

36. Il relève toutefois que les données dont il s'agit incluent celles appartenant à des collectivités territoriales, à des établissements publics à caractère industriel et commercial et à des personnes privées. Dès lors que le projet de loi édicte à leur égard des obligations, il ne peut, sans méconnaître le domaine de la loi fixé par l'article 34 de la Constitution, renvoyer au pouvoir réglementaire le soin d'en préciser le champ d'application. Par conséquent, le Conseil d'État propose de définir, dans la loi, le champ des détenteurs et utilisateurs de données et informations concernés par cette obligation.

37. Il relève par ailleurs que si le paragraphe 5 de l'article 6 de la directive 2010/40/UE du 7 juillet 2010 ouvre aux États membres la possibilité de désigner un ou plusieurs organismes compétents pour procéder à l'évaluation du respect des exigences énoncées dans les spécifications, il n'impose pas la mise en place d'un dispositif de sanctions, que la modification par la directive (UE) 2023/2661 du 22 novembre 2023 n'impose pas davantage. Il constate au demeurant qu'en l'absence de règlements délégués en précisant les contours, les obligations mises à la charge des détenteurs et utilisateurs de données et informations par le nouvel article L. 1513-2 du code des transports ne sont pas assez définies pour que puisse être prévue à leur encontre une sanction sans méconnaître le principe constitutionnel de légalité des délits et des peines. Par suite, le Conseil d'État ne peut retenir les dispositions prévoyant l'édition de sanctions administratives pour des manquements aux dispositions des nouveaux articles que le projet de loi insère au code des transports.

Services d'information sur les déplacements multimodaux

38. Le projet de loi comporte également des dispositions tendant à adapter la partie législative du code des transports à la mise en œuvre du règlement délégué (UE) 2024/490 de la Commission du 29 novembre 2023 modifiant le règlement délégué (UE) 2017/1926 du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux. A cette fin, le projet de loi modifie l'état du droit résultant notamment de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités afin de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de définir le champ des détenteurs et utilisateurs concernés par les obligations d'ouverture des données posées par ce règlement délégué.

Le Conseil d'État relève qu'il est nécessaire que ce champ soit défini par la loi. Il approuve, en conséquence, les modifications apportées au projet de loi initial par la saisine du 18 octobre 2024

consistant à faire référence aux définitions figurant dans le règlement délégué lui-même et à actualiser la rédaction des articles du code des transports faisant référence au précédent règlement délégué applicable.

Modification des conditions de vérification de l'aptitude des personnels ferroviaires exerçant des tâches critiques pour la sécurité en application du règlement d'exécution (UE) 2023/1693 de la Commission du 10 août 2023

39. Le projet de loi prévoit de modifier l'article L. 2221-7-1 du code des transports, afin d'y codifier les nouvelles dispositions du règlement d'exécution (UE) 2019/773 de la Commission du 16 mai 2019, dans sa rédaction issue du règlement d'exécution (UE) 2023/1693 de la Commission du 10 août 2023, qui soumettent les personnels ferroviaires exerçant des tâches critiques pour la sécurité autres que la conduite, à une vérification de leur aptitude médicale et psychologique.

40. Prenant en compte la spécificité de la profession de psychologue, qui n'est pas une profession réglementée au même titre que les professions médicales ou paramédicales régies par le code de la santé publique, le Conseil d'État estime préférable d'introduire dans le projet de loi, qui ne le prévoyait pas initialement, un renvoi au pouvoir réglementaire afin de fixer les conditions de qualification des psychologues qui seront habilités à décider de l'aptitude psychologique de ces agents. Le Conseil d'État considère également que les dispositions précisant les voies de recours contre les décisions relatives à ces aptitudes médicales et psychologiques et déterminant la juridiction compétente pour connaître de ces litiges ne relèvent pas du domaine de la loi. Il suggère de les reprendre dans un décret en Conseil d'État.

Normes d'émissions de CO2 pour les voitures et les camionnettes

41. Le projet de loi propose de modifier l'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), afin de remplacer l'objectif d'une fin de la vente des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers neufs utilisant des énergies fossiles, d'ici à 2040, par l'objectif de fin de la vente des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers neufs émettant du dioxyde de carbone à l'échappement, à compter du 1^{er} janvier 2035, pris en compte par le règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO2 pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs, et abrogeant les règlements (CE) n° 443/2009 et (UE) n° 510/2011, tel que modifié par le règlement (UE) 2023/851 du 19 avril 2023.

Le Conseil d'État relève toutefois que le règlement (UE) 2019/631 édicte des dispositions normatives qui ne sont pas incompatibles avec les objectifs fixés par l'article 73 de la LOM. Le fait que les règles prévues par ce règlement permettent d'atteindre l'un des objectifs fixés par la loi plus tôt que prévu n'implique pas de modifier cet objectif national. Ce constat rend dès lors inutile la modification envisagée, que le Conseil d'État suggère de ne pas retenir dans le projet de loi.

Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de santé

Gestion des risques d'interruption ou de cessation d'approvisionnement de dispositifs médicaux et de dispositifs médicaux de diagnostic in vitro

42. Le projet de loi modifie les dispositions du code de la santé publique relatives à la gestion des situations de risque résultant de l'indisponibilité de dispositifs médicaux et de dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*, issues de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023, afin de tirer les conséquences de l'adoption du règlement (UE) 2024/1860 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant les règlements (UE) 2017/745 et (UE) 2017/746 du 5 avril 2017 relatifs, respectivement, aux dispositifs médicaux et aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*. Ce règlement du 13 juin 2024 crée à l'article 10 *bis* de chacun de ces deux règlements du 5 avril 2017, à la charge des fabricants de ces dispositifs médicaux, une obligation d'informer l'autorité compétente de l'État membre d'établissement (en France, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé - ANSM), ainsi que les opérateurs économiques, établissements de santé et professionnels de santé qu'ils fournissent directement, de l'interruption ou de la cessation attendue de la fourniture d'un dispositif lorsqu'il est raisonnablement prévisible que cette interruption ou cessation pourrait entraîner un préjudice grave ou le risque d'un tel préjudice pour les patients ou la santé publique dans un ou plusieurs États membres. Les opérateurs ainsi informés sont eux-mêmes tenus d'en informer les autres opérateurs économiques, établissements de santé et professionnels de santé qu'ils fournissent directement.

En premier lieu, afin de mettre le droit national en conformité avec ce nouveau règlement, le projet de loi introduit dans le code de la santé publique les dispositions rendues nécessaires pour son application, notamment en ce qui concerne les sanctions pouvant être prononcées en cas de violation des obligations instituées par ce règlement.

Ces dispositions du projet de loi, qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires d'un règlement de l'Union européenne, et auxquelles le Conseil d'État applique la grille de lecture dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, n'appellent pas d'observations.

En second lieu, le projet de loi introduit dans le code de la santé publique des dispositions qui confèrent à l'ANSM, informée en application de ces articles 10 *bis* des règlements de l'Union européenne du 5 avril 2017, des prérogatives de police administrative spéciale. Ces prérogatives permettent notamment de soumettre à des conditions particulières, de restreindre ou de suspendre l'exploitation, l'exportation, la distribution en gros, le conditionnement, la mise sur le marché à titre gratuit ou onéreux, la détention en vue de la vente ou la distribution à titre gratuit, la publicité, la mise en service, la prescription, la délivrance ou l'utilisation du dispositif médical concerné.

Le Conseil d'État considère que nonobstant l'existence des dispositions de ces articles 10 *bis*, prises, ainsi que l'indiquent les visas du règlement (UE) 2024/1860, sur le fondement des articles 114 et 168 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les autorités nationales demeurent compétentes pour organiser, en complément du dispositif de l'Union européenne, un régime de police administrative spéciale afin de prévenir les conséquences à l'égard des patients et de la santé publique d'une pénurie de dispositifs médicaux et notamment d'assurer la continuité de la prise en charge de l'état de santé des patients. Ce

régime de police spéciale ne méconnaît pas, par suite, le champ de compétence de l'Union européenne.

Le Conseil d'État estime nécessaire la précision ajoutée dans la dernière version du projet de loi, pour prévoir que ces mesures doivent être strictement nécessaires et proportionnées et qu'il est mis fin sans délai à toute mesure qui cesse d'être nécessaire pour assurer la continuité de la prise en charge de l'état de santé des patients. Il estime dès lors que les dispositions envisagées, qui confèrent à l'ANSM des prérogatives lui permettant de restreindre la libre circulation de ces dispositifs au sein du marché intérieur, ne méconnaissent pas, eu égard à l'objectif de santé publique poursuivi, les articles 35 et 36 du TFUE.

Par ailleurs, le Conseil d'État appelle l'attention sur le fait que l'article 19 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 comporte d'autres dispositions en matière de lutte contre les ruptures d'approvisionnement de dispositifs médicaux et crée dans le code de la santé publique un chapitre dédié à ce sujet. Il appartiendra au Gouvernement de veiller à la coordination des deux projets de loi au cours des discussions parlementaires.

Dispositions n'appelant pas d'observations du Conseil d'État

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

- de modifier les articles L. 533-12-4 et L. 533-18 du code monétaire et financier pour interdire sans dérogation la pratique des paiements pour flux d'ordre, en application de l'article 39 *bis* inséré par le règlement (UE) 2024/791 dans le règlement (UE) n° 600/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers ;
- de préciser, à l'article L. 632-11 du code monétaire et financier, les obligations de transmission de certaines informations qui incombent à l'Autorité des marchés financiers en application de la réglementation européenne ;
- de modifier l'article L. 621-13-9 du code monétaire et financier pour permettre à l'Autorité des marchés financiers, conformément à la réglementation européenne, d'imposer à un émetteur d'obligations vertes européennes de publier sur son site la déclaration faite par l'Autorité des marchés financiers en application de cet article ;
- d'habiliter le Gouvernement, en application du règlement (UE) 2023/2859 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023, à prendre par voie d'ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures nécessaires à la création d'un point d'accès unique européen regroupant sur un même portail les publications obligatoires auxquelles les entreprises sont astreintes en vertu de la réglementation financière ;
- de préciser, à l'article L. 211-7 du code monétaire et financier, le régime juridique applicable aux opérations sur titres financiers inscrits au moyen d'une technologie des registres distribués, de permettre, à l'article L. 211-38 de ce code, la constitution d'actifs numériques en tant que garanties d'obligations financières et d'instituer, dans un nouvel article L. 226-5 du même code, un régime de nantissement des actifs numériques ;
- de transposer la directive (UE) 2024/1174 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant la directive 2014/59/UE et le règlement (UE) n° 806/2014 en ce qui concerne certains aspects de l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ;
- de tirer les conséquences en droit interne du règlement UE 2024/1623 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres ;

- de compléter la transposition de la directive (UE) 2021/2167 du 24 novembre 2021 du Parlement européen et du Conseil relative aux gestionnaires de crédits et acheteurs de crédits et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE ;
- d'habiliter le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les dispositions nécessaires à la transposition, d'une part, de la directive (UE) 2023/2225 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 2008/48/CE et, d'autre part, de la directive du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant la directive 2011/83/UE en ce qui concerne les contrats de services financiers conclus à distance et abrogeant la directive 2002/65/CE ;
- de permettre au conducteur d'un véhicule terrestre à moteur, qu'il en soit ou non le propriétaire, d'accéder aux informations contenues dans le fichier des véhicules terrestres à moteur assurés (FVA) afin de s'assurer que ce véhicule est bien couvert par un contrat d'assurance de responsabilité civile lui permettant de circuler en France ;
- de modifier les conditions d'accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs de sociétés ou de certaines entités juridiques enregistrées au registre du commerce et des sociétés et au registre national des entreprises régies par les dispositions des articles L. 561-46 et L. 561-46-2 du code monétaire et financier et par les articles L. 123-6, L. 123-52 et L. 123-53 du code de commerce, afin, d'une part, de compléter la liste des autorités chargées de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ayant un accès intégral à ces informations, et, d'autre part, de restreindre l'accès à certaines de ces informations aux seules personnes justifiant d'un intérêt légitime à les consulter, conformément à ce que prévoit la directive 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 ;
- de préciser, aux articles L. 225-102-3 et L. 232-6-2 du code de commerce, que les sociétés dont tout ou partie des activités consiste en l'exploitation ou l'extraction de ressources minérales ou en l'exploitation de forêts primaires et qui sont tenues de rendre public chaque année un rapport sur les paiements qu'elles effectuent au profit des autorités des États ou territoires dans lesquels elles exercent ces activités doivent retracer, non seulement les paiements en espèces, mais aussi les paiements en nature, s'ils sont d'une valeur supérieure à 100 000 euros, et accompagner ces déclarations de notes expliquant comment la valeur de ces paiements en nature a été établie ;
- de corriger et ajuster les dispositions du code de commerce, et accessoirement d'autres codes, résultant de l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 qui a transposé dans notre droit national la directive (UE) 2022/2464 portant sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises ;
- de transposer la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE ;
- de prévoir que le Médiateur national de l'énergie coopère avec les médiateurs de la consommation ;
- de préciser les règles d'acquisition de services auxiliaires et d'équilibrage par les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ;
- de préciser les missions et compétences de la CRE en ce qui concerne les centres de coordination régionaux établis par l'article 35, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/943 du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité ;
- de prévoir que la CRE informe le ministre chargé de l'économie de toute pratique concurrentielle restrictive dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel, et que le ministre peut saisir la CRE de toute question relative à ces secteurs ;
- de prévoir que tout client peut recevoir sa facture d'électricité sur support durable, notamment par voie électronique ;

- de transposer les dispositions relatives à l'agrégation de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE ;
- de préciser les conditions de dérogation à l'interdiction, pour les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution d'électricité, de détenir, développer, gérer ou exploiter des installations de stockage d'énergie ;
- de prévoir que la CRE garantit le respect de l'obligation de fourniture de données relatives au marché du gaz naturel liquéfié à l'ACER et que le CoRDIS peut sanctionner les manquements à cette obligation ;
- de permettre au CoRDIS de sanctionner les manquements à l'obligation de fourniture d'informations à l'ACER ;
- d'autoriser le recours à une procédure de mise en concurrence pour permettre aux capacités de production pour l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables de dépasser les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie ;
- de désigner le référent à l'instruction des projets de développement des énergies renouvelables situés en zone économique exclusive ;
- de mettre en cohérence les dispositions du code de l'urbanisme avec celles du code de l'énergie en ce qui concerne le financement de l'extension du réseau électrique à l'occasion de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme ;
- de transposer la directive (EU) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955 (refonte), en modifiant le contenu de l'obligation faite aux entreprises, soit de réaliser un audit énergétique de leurs activités, soit de mettre en œuvre du système certifié de management de l'énergie, en complétant l'obligation faite aux collectivités territoriales d'intégrer dans les « plans climat air énergie territoriaux » qu'elles doivent élaborer un volet relatif au froid, en prévoyant la diminution annuelle de la consommation d'énergie finale cumulée des organismes publics d'un volume représentant au moins 1,9 % de celle de l'année 2021, en imposant aux centres de données des obligations déclaratives quant à leurs consommations d'eau et d'énergie ainsi qu'en soumettant tout projet de création ou d'extension à un bilan coûts-avantages, et en habilitant le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à adopter les autres mesures de nature législative nécessaires à la transposition complète de cette directive ;
- d'imposer l'électrification des points de contact dans les aéroports, conformément à l'article 12 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 ;
- de modifier la définition des aéronefs d'État figurant à l'article L. 6100-1 du code des transports ;
- de prévoir les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 en définissant le quantum des amendes que ce règlement renvoie aux États membres le soin de fixer lorsque sont constatés des manquements aux obligations qu'il institue à l'égard des fournisseurs de carburant d'aviation, des exploitants d'aéronefs et des gestionnaires d'aéroports ;
- de prendre les dispositions nécessaires pour l'application du règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (dit « règlement MACF »), concernant notamment le dépôt des candidatures des importateurs pour obtenir le statut de « déclarant MACF autorisé », les conditions de restitution de certificats MACF et le régime des sanctions applicables ;
- d'habiliter le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre, par voie d'ordonnance, toute mesure relevant du domaine de la loi afin d'apporter les

adaptations rendues nécessaires par l'entrée en application des actes délégués, actes d'exécution et autres textes pris pour l'application du règlement MACF ;

- d'actualiser les références aux règlements communautaires applicables dans les articles L. 521-1 à L. 521-24 du code de l'environnement ;
- de prévoir dans ce code le régime de sanctions applicables en cas de violation des règlements (UE) 2024/573 du 7 février 2024 relatif aux gaz à effet de serre fluorés et (UE) 2024/590 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone ;
- de modifier les articles L. 566-1 à L. 566-12 du code de l'environnement, qui transposent la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, afin de supprimer les mentions inutiles ou les dispositions de nature réglementaire, d'en clarifier la rédaction et de supprimer les dispositions qui vont au-delà des exigences de cette directive ;
- de reconnaître la qualification professionnelle des infirmiers formés en Roumanie ;
- de transposer dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile diverses dispositions de la directive UE 2021/1883 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2021 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'État.

Cet avis été délibéré et adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État dans sa séance du 24 octobre 2024.