

CONSEIL D'ETAT
ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Section des travaux publics

Séance du vendredi 1^{er} septembre 2017

N° 393503

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

**mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures
et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement**

1. Le Conseil d'Etat a été saisi, le 1^{er} août dernier, d'un projet de loi relatif à l'interdiction de l'exploration des hydrocarbures comprenant cinq articles répartis en trois titres. Le Conseil d'Etat en modifie l'intitulé afin qu'il corresponde de manière exacte à son contenu et le décompose en huit articles répartis en six chapitres.

2. Ce projet de loi poursuit plusieurs objectifs, qu'il est possible de répartir en deux volets.

Il prévoit, tout d'abord, les dispositions relevant du domaine de la loi nécessaires pour mettre un terme aux activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures en France, en application du plan en faveur du climat adopté par le Gouvernement lors du conseil des ministres du 6 juillet 2017. Ce plan interministériel prévu pour la durée du quinquennat comporte, notamment, un volet consacré à la réduction de la dépendance de l'économie française aux énergies fossiles dont l'objectif est d'atteindre une situation de « *neutralité-carbone à l'horizon 2050* »¹, en vue « *d'accélérer la transition énergétique et climatique et la mise en œuvre par la France de l'Accord de Paris* ». En particulier, son axe n° 9 prévoit de « *laisser les hydrocarbures dans le sous-sol* » afin que leur recherche et leur exploitation cessent définitivement à l'horizon 2040.²

Le projet de loi comporte, par ailleurs, des dispositions, non liées entre elles, qui modifient le code de l'énergie et le code de l'environnement, notamment en vue d'assurer la transposition de directives européennes, et qui autorisent le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement du territoire en gaz naturel et du fonctionnement du réseau gazier.

3. L'étude d'impact initialement transmise par le Gouvernement, globalement suffisante en ce qui concerne le second volet du projet de loi, présentait, en revanche, de graves lacunes en ce qui concerne son premier volet. Or, l'appréciation de la pertinence d'une mesure industrielle de la nature de celle prévue par le projet de loi, qui constitue un élément essentiel de sa conformité à la

¹ La « neutralité carbone » consiste à compenser totalement les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère (calculées en équivalent CO₂) dues à l'utilisation des énergies fossiles, voir « Plan climat du Gouvernement », 6 juillet 2017, page 8.

² Plan climat du Gouvernement, 6 juillet 2017, pages 8 et 9.

Constitution, ne peut s'effectuer qu'à la condition de disposer d'une étude d'impact contenant une évaluation complète et précise de toutes ses conséquences, conformément aux exigences énoncées à 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.

Par une saisine rectificative communiquée le 31 août 2017, le Gouvernement s'est efforcé d'y remédier. Les impacts sont analysés par type d'hydrocarbures. Le Conseil d'Etat note que les objectifs poursuivis par la mesure envisagée par le Gouvernement sont clarifiés et articulés de manière cohérente avec les objectifs généraux de la politique de la France en matière d'énergie et de lutte contre le réchauffement climatique. De même, l'importance industrielle du secteur des hydrocarbures, qui ne se limite pas au seul secteur de l'énergie mais irrigue une filière où des entreprises nationales figurent au premier rang mondial, qui était minimisée dans la version initiale de l'étude d'impact, est désormais analysée plus largement et prend en compte les activités des secteurs para-pétrolier et para-gazier, ce qui permet une appréciation plus juste des impacts non seulement industriels mais aussi commerciaux et sociaux de la mesure. Le Conseil d'Etat relève également que, conformément à ses recommandations, l'étude d'impact rectificative procède, au titre « *des coûts et bénéfices financiers* » attendus de la mesure, à une évaluation du manque à gagner fiscal, notamment pour les collectivités territoriales, découlant de la disparition des ressources fiscales générées par l'exploitation des hydrocarbures ainsi qu'à une identification de sources potentielles d'indemnisation à la charge de l'Etat.

Enfin et surtout, le Conseil d'Etat constate que l'étude d'impact, totalement muette sur ce point dans sa version initiale et complétée à sa demande, consacre désormais aux collectivités d'outre-mer un développement particulier, ce qui est indispensable eu égard à la situation économique des collectivités d'outre-mer et à l'importance des projets de recherche d'hydrocarbures actuellement en cours dans certaines d'entre elles. Sans être inexacte, l'analyse de l'applicabilité du projet de loi outre-mer demeure incomplète et insuffisamment précise. En particulier, une distinction devrait être faite entre les collectivités dotées de la compétence normative en matière minière en vertu des lois organiques qui régissent leurs statuts respectifs et celles qui, à l'instar des régions d'outre-mer, ont une compétence d'exécution en tant qu'autorité compétente pour délivrer divers titres miniers. Dans un même ordre d'idées, les dispositions du projet de loi qui définissent le champ de son application territoriale, à terre et en mer, devraient être éclairées par une analyse de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités concernées, présentée collectivité par collectivité et pour chaque catégorie d'espaces maritimes susceptibles de donner lieu à des activités minières (eaux territoriales, fonds du domaine public maritime, du plateau continental ou de la zone économique exclusive). Enfin, l'absence de dispositions d'adaptation du projet de loi, eu égard tant au moindre développement économique des collectivités ultra-marines qu'à leur très faible contribution au réchauffement climatique, doit être justifiée.

4. Le chapitre I^{er} du projet de loi intitulé, dans la rédaction retenue par le Conseil d'Etat, « *Arrêt de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures* » introduit plusieurs modifications dans le code minier.

5. La première modification prévue par le projet de loi, dans sa rédaction soumise au Conseil d'Etat, ajoute le « gaz de mines » à la liste des substances relevant du régime légal des mines fixée au 1^o de l'article L. 111-1 du code minier, de manière inutile puisque ce gaz, qui est un hydrocarbure, fait déjà partie de la liste des substances énumérées au 1^o de l'article L. 111-1 du code minier et que le projet de loi en donne plus loin une définition (voir le point 7 ci-dessous). Constatant à cette occasion que la lisibilité, très amoindrie, de ces dispositions anciennes est susceptible d'introduire des ambiguïtés sur la portée matérielle que le projet de loi confère au

principe de la mise à l'arrêt de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures, le Conseil d'Etat préfère revoir entièrement la rédaction du 1° de l'article L. 111-1 du code minier.

6. Le projet de loi, dans sa version soumise au Conseil d'Etat, crée, ensuite, au sein du code minier, un nouveau livre VII définissant le régime applicable, à l'avenir, aux hydrocarbures. Le Conseil d'Etat, qui considère que les dispositions du projet de loi ne justifient pas la création d'un nouveau livre, les insère dans une nouvelle section créée au sein du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} de ce code.

7. Ce nouveau régime, dans la version du projet de loi soumise au Conseil d'Etat, pose le principe d'une « interdiction » de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures. Elle est immédiate et absolue en ce qui concerne les hydrocarbures « non conventionnels », catégorie définie à cette occasion par le projet de loi. Son application est *de facto* plus progressive et n'est pas générale en ce qui concerne les hydrocarbures « conventionnels », dans la mesure où le gaz de mines en est exclu et où des possibilités de poursuites d'activités sont ménagées. En conséquence de cette mise à l'arrêt, il est prévu que ne sera plus délivré, à l'avenir, aucun nouveau permis exclusif de recherche, ni aucune nouvelle concession et qu'une concession en cours arrivant à échéance ne pourra plus faire l'objet d'aucune prolongation. Le projet prévoit que le titulaire d'un permis de recherche en cours de validité pourra voir celui-ci prolongé ou pourra obtenir une concession lorsque cette prolongation ou cette obtention constituent un droit (cf point 11 ci-dessous). Cette interdiction s'appliquera non seulement au sous-sol du territoire terrestre mais aussi au sous-sol et aux fonds marins de la zone économique exclusive et du plateau continental.

8. Il ressort de l'étude d'impact, dans sa rédaction issue de la saisine rectificative, que cet arrêt de la production nationale d'hydrocarbures trouve sa justification dans la poursuite de l'objectif plus global de limitation du réchauffement climatique. Afin de parvenir à cet objectif, des limitations de plus en plus strictes seront apportées à l'utilisation des énergies fossiles en tant qu'importante source d'émission de CO₂. La France s'est, à cette fin, dotée d'une stratégie, rappelée à l'article L. 100-4 du code de l'énergie, conduisant à une réduction de 30 % de sa consommation énergétique primaire de combustibles fossiles en 2030, par rapport à 2012. Cette stratégie nationale s'inscrit par ailleurs dans le cadre de la politique en la matière de l'Union européenne, traduite par plusieurs directives sectorielles. Compte tenu de la très longue durée de validité des titres autorisant la recherche et l'exploitation des hydrocarbures, de nouvelles recherches engagées aujourd'hui pourraient conduire, en 2030 ou en 2050, à des niveaux de production incompatibles avec ces objectifs. Le Conseil d'Etat estime par conséquent qu'un intérêt général s'attache à l'objectif, ainsi analysé, poursuivi par le projet de loi.

9. Le Conseil d'Etat estime que l'examen du projet de loi et de ses incidences doit tenir compte du particularisme du régime minier français, auquel sont attachées deux caractéristiques. Il repose à la fois sur l'intervention d'opérateurs industriels privés et sur un encadrement traditionnellement fort de cette activité par l'Etat. En effet, ce sont des opérateurs privés qui manifestent spontanément leur intérêt auprès de l'Etat, afin d'obtenir de celui-ci l'autorisation d'effectuer sur un territoire qu'ils déterminent des recherches ou d'exploiter des substances qu'ils définissent eux-mêmes. L'intervention de ces opérateurs est cependant subordonnée à un encadrement particulièrement fort reconnu à l'Etat - dont le modèle concessif fournit l'illustration -, en raison de l'importance stratégique des activités minières.

Si l'Etat peut modifier sa stratégie minière en programmant la fin définitive des activités relatives aux hydrocarbures, pour l'adapter à de nouveaux objectifs, il doit néanmoins concilier l'exercice de ses prérogatives avec les exigences constitutionnelles, en ne portant pas aux droits

et libertés des opérateurs des atteintes qui seraient contraires à la Constitution, et avec les exigences propres du droit européen.

En ce qui concerne la garantie des droits :

10. Le Conseil constitutionnel déduit de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que le législateur méconnaît la garantie des droits s'il porte aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Cette garantie s'étend aux effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations (Décision n° 2013-682 DC - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 - *Considérants 14 à 19*). Quant à la Cour européenne des droits de l'homme, elle protège également, au titre de l'article 1^{er} du premier protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les espérances légitimes des personnes en ce qui concerne les biens au sens de cet article.

11. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi, qui n'emporte aucun effet rétroactif, ménage les situations légalement acquises des titulaires d'un permis exclusif de recherche. Il préserve en effet leur droit d'obtenir la prolongation de leur permis, lorsqu'elle constitue un droit en vertu du code minier, ce qui est le cas de la prolongation régie par les dispositions de l'article L. 142-1 de ce code. Le Conseil d'Etat estime que relève également d'un droit légalement acquis du titulaire d'un permis exclusif de recherche la prolongation prévue à l'article L. 142-2 du code. Il modifie le projet de loi en conséquence. Enfin, il approuve le maintien du droit du titulaire d'un permis exclusif de recherche d'obtenir une concession, en application de l'article L. 132-6 du code.

Le Conseil d'Etat estime, en revanche, que l'impossibilité dans laquelle se trouveront, dès l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, les titulaires d'une concession parvenue à l'expiration de sa période initiale de validité d'en obtenir la prolongation pourrait soulever une difficulté au regard de la garantie due aux situations légalement acquises comme aux effets légitimement attendus de la détention d'une concession. L'article L. 142-7 du code minier, qui dispose que « *la durée d'une concession peut faire l'objet de prolongations successives, chacune d'une durée inférieure ou égale à vingt-cinq ans* » sans limiter le nombre de prolongations possibles, s'interprète, conformément à l'esprit et à la finalité de la réglementation minière, non pas comme conférant un caractère facultatif à la prolongation, mais comme permettant d'adapter la durée totale d'une concession à la durée correspondant à l'exploitation complète du gisement, qui n'est pas nécessairement connue lors de l'octroi initial. C'est d'ailleurs ce qui justifie que le nombre de prolongations possibles ne soit pas limité. Dès lors, l'obtention d'une prolongation pourrait, si le concessionnaire démontrait que le gisement dispose d'un potentiel justifiant la poursuite de son exploitation, être regardée, si ce n'est comme un droit, du moins comme un effet légitimement attendu. L'intérêt général analysé au point 8 ci-dessus ne serait en effet pas suffisant pour justifier l'arrêt immédiat de toutes les exploitations en cours. Par conséquent, il amende le texte dans le sens exposé au point 16.

En ce qui concerne le respect du droit de propriété :

12. Les titres miniers étant des autorisations administratives, ils ne sauraient être assimilés à des « biens » objets d'un droit de propriété pour leurs titulaires et le Conseil d'Etat estime dès lors qu'en prévoyant la fin de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures le projet de loi ne peut, en tout état de cause, entraîner, pour ces derniers, ni une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, ni une atteinte au droit de propriété au sens de son article 2 (voir la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013 - *Société Schuepbach Energy*).

13. Si tout risque juridique ne peut être écarté compte tenu de l'extension de la garantie des droits aux effets attendus d'une situation légalement acquise rappelée au point 10 ci-dessus et surtout de l'acceptation large de la notion de « biens » retenue par la Cour européenne des droits de l'homme qui inclut, dans cette notion mentionnée à l'article 1^{er} du premier protocole à la convention, « *l'espérance légitime d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété* », cette circonstance ne conduit pas le Conseil d'Etat à écarter le dispositif envisagé. Ce risque est en effet circonscrit à la situation du détenteur d'une concession en cours de validité qui serait privé de la possibilité d'en obtenir la prolongation, à la condition qu'il démontre la persistance d'un potentiel exploitable dans le gisement. Compte tenu de ce qui est dit au point 11, ce risque est d'ampleur limitée.

14. Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que la situation des propriétaires des fonds correspondant au périmètre d'une concession, qui perçoivent en application de l'article L. 132-15 du code minier, pour prix de la dépossession du produit de leur sous-sol, une « redevance tréfoncière », est suffisamment évoquée dans l'étude d'impact rectificative. La perte du produit de cette redevance dont la perception est subordonnée à l'intervention d'une autorisation administrative et dont le montant est d'ailleurs très modeste ne remet pas en cause la conformité du projet de loi à la Constitution.

En ce qui concerne la liberté d'entreprendre :

15. La liberté d'entreprendre découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 n'est, en matière minière, ni générale, ni absolue compte tenu du caractère très encadré de cette activité rappelé au point 9 ci-dessus. Elle connaît des limites particulières que ne peut ignorer aucun des opérateurs professionnels avertis concernés par la mesure. Ces derniers sont en effet soumis à un régime d'autorisation préalable, reposant sur un examen individuel de leurs compétences techniques et de leur solidité financière, qui diffère substantiellement des simples autorisations de police auxquelles sont soumises la plupart des autres activités industrielles, qui, sous cette réserve, s'exercent librement. Le Conseil d'Etat estime que, sans rendre sans objet la question de la proportionnalité de l'atteinte nécessairement portée à cette liberté par le projet de loi au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, son examen doit tenir compte de cette particularité. Il écarte par conséquent les interrogations que peut soulever le projet sur l'existence d'un lien suffisamment direct entre la mesure envisagée et l'objectif poursuivi et il considère que la mesure proposée ne porte pas d'atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre. Dans un secteur économique moins encadré par la puissance publique, l'absence de cette condition pourrait en revanche porter atteinte à la constitutionnalité d'une mesure de la nature de celle envisagée par le projet de loi, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel (voir décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013 - *Syndicat français de l'industrie cimentière et autre*, décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 - *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*).

Les analyses précédentes conduisent le Conseil d'Etat à regarder l'arrêt définitif de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures comme compatible avec la Constitution et les engagements européens de la France, sous deux réserves.

16. D'une part, les risques d'atteintes portées par le projet de loi à la garantie des droits des opérateurs et au droit de propriété tiennent, pour l'essentiel, à l'impossibilité pour le titulaire d'une concession en cours d'obtenir sa prolongation. Le Conseil d'Etat estime que cette difficulté est surmontable en apportant au projet dont il a été saisi un amendement immédiat et des compléments ultérieurs. En conséquence, il introduit directement dans le projet de loi une disposition permettant au titulaire d'une concession en cours de validité d'en obtenir la prolongation. Compte tenu des durées de validité particulièrement longues des titres miniers, et

pour éviter que cette possibilité de prolongation des concessions en cours, ajoutée à la possibilité, déjà prévue par le texte qui lui a été soumis, pour un titulaire d'un titre de recherche d'obtenir une concession, ne prive d'une partie de ses effets la cessation décidée par le Gouvernement, le Conseil d'Etat précise, corollairement, que l'échéance de cette prolongation d'une concession en cours ne pourra excéder une date, qu'il fixe à 2040 par référence au plan gouvernemental adopté le 6 juillet dernier. Une telle disposition lui paraît de nature, en assurant une plus grande progressivité dans la mise en œuvre de l'arrêt des activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures et compte tenu de l'objectif d'intérêt général poursuivi, à éviter qu'il ne soit porté atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution et à nos engagements européens. Des compléments devraient néanmoins être ultérieurement apportés au projet et au niveau normatif approprié, notamment en ce qui concerne des mesures transitoires plus substantielles et d'application de la réforme dans les régions et collectivités d'outre-mer (cf point 3 ci-dessus).

17. D'autre part, le Conseil d'Etat préfère à la notion d' « interdiction » la notion, plus conforme à l'objectif poursuivi, d' « arrêt progressif » et ne conserve pas la distinction, figurant initialement dans le projet du Gouvernement décrit au point 7 ci-dessus, entre hydrocarbures « conventionnels » et « non conventionnels ». Cette distinction, qui n'est pas consensuelle sur un plan technique et scientifique, est surtout étrangère à l'objectif poursuivi par le projet de loi. Au demeurant, elle est désormais sans portée réelle dans la mesure où plus aucun nouveau permis de recherche portant sur un hydrocarbure ne pourra être délivré à l'avenir, et où, en raison de l'interdiction de recourir à des techniques de fracturation hydraulique, seules actuellement disponibles pour rechercher ou exploiter les hydrocarbures non conventionnels, les permis et *a fortiori* les concessions actuellement en cours ne peuvent porter sur de tels hydrocarbures. Si d'autres techniques présentaient des inconvénients ou des dangers tels qu'il faille en envisager l'interdiction, l'Etat disposerait, dans le cadre de la police des mines, des outils nécessaires pour en proscrire immédiatement l'utilisation dans les travaux miniers, qui sont subordonnés à une autorisation préalable et soumis à des contrôles.

18. Si la portée ainsi analysée du projet de loi ne justifie pas l'intervention d'un dispositif d'indemnisation spécifique, ce projet ne fait pas obstacle à l'application éventuelle au cas par cas du principe de la responsabilité de l'Etat du fait des lois. L'étude d'impact rectificative complétée à la demande du Conseil d'Etat comporte d'ailleurs une analyse des indemnisations potentielles qui pourraient, le cas échéant, être mises à la charge de l'Etat.

19. Le projet de loi assortit la cessation des activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures de dispositions transitoires qui la rendent également applicable aux demandes en vue d'obtenir un titre minier ou le renouvellement d'une concession qui seraient en cours d'instruction à la date d'entrée en vigueur de la loi, sous réserve de l'exécution d'une injonction faite à l'Etat par une décision de justice passée en force de chose jugée. Ces dispositions, qui devraient faire l'objet d'une analyse plus complète dans l'étude d'impact, n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

20. Par ailleurs, le Conseil d'Etat encourage le Gouvernement à apurer, dans les meilleurs délais, le stock anormalement élevé de demandes d'octroi de permis de recherches ou de prolongation d'un permis précédemment octroyé encore en souffrance à ce jour³. Il ne peut que l'inciter à

³ A la date du 1^{er} juillet 2015, étaient recensées 129 demandes initiales de permis de recherches en instance. 3 demandes avaient été enregistrées entre 2000 et 2007, 7 en 2008, 25 en 2009, 33 en 2010, 20 en 2011, 4 en 2012, 16 en 2013, 16 en 2014 et 5 en 2015. *Source* : Rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable et du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, rendu public en juillet 2015.

prévoir, sans qu'il soit besoin que le projet de loi le précise à ce stade, des mesures de nature à accélérer l'instruction de ces dossiers et, si besoin, à atténuer au cas par cas les effets de l'intervention de la loi nouvelle, consistant soit en des mesures transitoires plus substantielles, soit en des possibilités de dérogation pendant la durée qui serait jugée nécessaire.

21. Enfin, tirant les conséquences du principe de l'arrêt des activités applicable à l'ensemble des hydrocarbures, le projet de loi abroge les articles 2 et 4 de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique. Le premier de ces articles crée une « *commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux* », qui « *a notamment pour objet d'évaluer les risques environnementaux liés aux techniques de fracturation hydraulique ou aux techniques alternatives* » et qui à cette fin « *émet un avis public sur les conditions de mise en œuvre des expérimentations* ». Le second prévoit le principe de la remise au Parlement d'un rapport annuel portant sur l'évolution des techniques d'exploration et d'exploitation et la mise en œuvre des expérimentations prévues à l'article 2. Ces dispositions n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat, qui introduit toutefois par souci de cohérence une disposition précisant que l'arrêt de la délivrance des titres de recherche (permis exclusif de recherche et autorisation de prospections préalables) concernera également les recherches menées à titre expérimental sur des hydrocarbures.

22. Le chapitre II intitulé, dans la rédaction retenue par le Conseil d'Etat, « *Dispositions relatives au stockage et aux consommateurs de gaz* » regroupe des dispositions ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à prendre, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, dans un délai de douze mois, une ordonnance. Celle-ci a un double objet. Le premier est de réformer la gestion des capacités de stockage de gaz naturel afin de garantir la sécurité d'approvisionnement du territoire et le second est d'introduire dans le secteur du gaz un dispositif de contractualisation de capacités interruptibles par les gestionnaires de réseaux de distribution avec des consommateurs gazo-intensifs sur le modèle des dispositifs existant pour les consommateurs électro-intensifs. Si ces dernières dispositions ne soulèvent pas, au stade de l'habilitation, de difficulté en particulier au regard des règles du droit de l'Union en matière d'aides d'Etat, le Conseil d'Etat attire néanmoins l'attention du Gouvernement sur la nécessité de compléter l'étude d'impact sur ce point.

23. Le chapitre III intitulé, dans la rédaction retenue par le Conseil d'Etat, « *Dispositions relatives aux relations entre fournisseurs et gestionnaires de réseaux* » comble un vide juridique en prévoyant, par une modification des livres III et IV du code de l'énergie, le principe de la rémunération due aux fournisseurs par les gestionnaires d'électricité et de gaz en cas de souscription par le client final d'un contrat unique avec son fournisseur, qui conduit ce dernier à effectuer des prestations pour le compte du gestionnaire. Corollairement, le projet de loi dote la Commission de régulation de l'énergie de compétences nouvelles, en modifiant les articles L. 134-1 et L. 134-2 du même code, afin qu'elle fixe les éléments du calcul de cette rémunération et son montant. Ces dispositions n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

24. Le chapitre IV intitulé, dans la rédaction retenue par le Conseil d'Etat, « *Dispositions relatives aux contrôles des biocarburants* » comporte des dispositions ayant un double objet. Elles visent tout d'abord à assurer la transposition du paragraphe 3 de l'article 1^{er} et du paragraphe 5 de l'article 2 de la directive (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 en modifiant les dispositions de l'article L. 661-4 du code de l'énergie applicables aux biocarburants et aux bio-liquides. Cette transposition n'appelle pas d'observation

de fond de la part du Conseil d'Etat. Il tient néanmoins à rappeler qu'il est requis, dès lors qu'un projet de loi comporte une disposition prise pour la transposition d'une directive européenne, de joindre au dossier de saisine du Conseil d'Etat un tableau de transposition, afin que le Conseil d'Etat puisse, à cette occasion, apprécier non seulement l'exactitude de la transposition ponctuelle qui lui est soumise mais aussi sa complétude, afin de donner au Gouvernement la sécurité juridique qu'il est en droit d'attendre sur le caractère fiable et complet de la transposition de la directive.

Les dispositions du chapitre IV instaurent, ensuite, un nouveau dispositif de contrôle et de sanction des manquements aux critères dits de « durabilité » que doivent respecter les biocarburants, en particulier pour ouvrir droit à des soutiens publics qui prennent, en France, la forme d'exonérations de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). A cet effet, le projet de loi crée deux nouveaux chapitres dans le titre VI du livre VI du code de l'énergie. Le Conseil ne peut maintenir dans le projet de loi les dispositions relatives au recouvrement des sanctions pécuniaires instituées par le projet qui relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire et qui, en tout état de cause, ne nécessitent pas de texte particulier dès lors que le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique comporte un régime de droit commun auquel le présent projet n'entend pas déroger⁴. Le Conseil d'Etat attire par ailleurs l'attention du Gouvernement sur la nécessité de reprendre l'étude d'impact pour la faire coïncider avec les amendements qu'il a apportés à ces dispositions.

25. Le chapitre V intitulé « *Dispositions relatives à la réduction des émissions de certains polluants atmosphériques* » modifie, quant à lui, l'article L. 222-9 du code de l'environnement afin d'y apporter les ajustements rendus nécessaires par l'entrée en vigueur de la directive (UE) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016. Si ce chapitre, destiné à mettre le droit national en conformité avec les paragraphes 1 et 2 de l'article 4 ainsi qu'avec les paragraphes 3 et 4 de l'article 6 de cette récente directive, ne suscite aucune remarque de fond, il appelle la même remarque que celle faite au point 24 ci-dessus, sur la consistance du dossier de saisine.

Cet avis a été délibéré et adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du vendredi 1^{er} septembre 2017.

⁴ Note au Gouvernement du 24 septembre 2013, Affaire N° 387898.