

N° 822

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 août 2013

PROJET DE LOI

relatif à la **programmation militaire** pour les années **2014 à 2019** et portant diverses dispositions concernant la **défense** et la **sécurité nationale**,

PRÉSENTÉ

au nom de M. Jean-Marc AYRAULT,

Premier ministre

Par M. Jean-Yves LE DRIAN,

ministre de la défense

(Envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Article 33

exposé des motifs

projet de loi

étude d'impact

pages 12 - 13

pages 34 - 35

pages 1, 4, 89-92

Le chapitre VI comporte quatre mesures relatives aux sites, installations et immeubles intéressant la défense.

L'article 29 reconduit un dispositif permettant la cession des immeubles utilisés par le ministère de la défense alors même qu'ils n'auraient pas été reconnus comme définitivement inutiles à l'État. Cette mesure dérogatoire à l'article L. 3211-1 du code général des propriétés publiques permet une gestion dynamique des ventes et des recettes qui leur sont liées.

Le droit actuel (article L. 5111-1 du code de la défense) autorise la création de « polygones d'isolement », c'est-à-dire de servitudes préservant la sécurité des tiers par des restrictions au droit de construire, autour des établissements relevant du ministère de la défense dont la spécialité est la conservation, la manipulation et la fabrication des poudres et munitions. **L'article 30** permet la création de tels polygones autour d'établissements ne relevant plus du ministère mais qui présentent néanmoins un intérêt pour la défense nationale. Cette extension s'explique notamment par la privatisation de la société nationale des poudres et explosifs.

Le même article, en ne citant plus le ministre de la défense comme autorité délivrant les autorisations de construire au sein des polygones, permet par ailleurs à ce dernier de déléguer ses pouvoirs en matière d'autorisations individuelles délivrées dans le périmètre d'un polygone d'isolement.

L'article 31 tire les conséquences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le niveau législatif des dispositions relatives au droit du public à l'information en matière environnementale et sur la nécessité de porter au niveau de la loi les mécanismes permettant la conciliation de cette information avec la préservation des intérêts fondamentaux de la Nation. Les dispositions en cause permettent ainsi de sécuriser la base légale des dispositions réglementaires créant soit des exemptions soit des aménagements à l'obligation d'enquête publique eu égard au caractère secret de certaines installations ou de certains projets intéressant la défense nationale.

L'article 32 permet de réprimer l'intrusion non autorisée dans le périmètre d'un port militaire là où le code pénal ne visait jusqu'alors que les terrains militaires.

Le dernier chapitre comporte diverses dispositions (**articles 33 à 36**).

L'article 33 permet de rétablir rétroactivement le critère d'appartenance à la population de statut civil de droit local pour l'attribution de l'allocation de reconnaissance aux membres des formations supplétives qui se sont engagées aux côtés de l'armée française lors de la

guerre d'Algérie. Ce critère a en effet été supprimé à l'occasion d'une abrogation prononcée par le Conseil constitutionnel saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité qui ne portait que sur le critère de la nationalité des bénéficiaires après l'indépendance de l'Algérie (décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011).

L'article 34 concerne l'autorisation conférée au gouvernement d'agir par la voie des ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution dans plusieurs domaines de nature technique ne portant pas atteinte aux prérogatives des assemblées parlementaires.

L'article 35 est un article d'abrogation.

Enfin, **l'article 36** rend applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, et notamment dans les collectivités d'outre-mer, les dispositions du présent projet de loi, à l'exception de celles relatives aux enquêtes publiques, compte tenu des compétences des collectivités d'outre-mer en matière environnementale.

- ② 1° La deuxième phrase du III est supprimée ;
- ③ 2° Après le III, il est inséré un III *bis* ainsi rédigé :
- ④ « III *bis*. – Sont exclus du champ d’application du présent chapitre afin de tenir compte des impératifs de la défense nationale :
- ⑤ « 1° Les installations réalisées dans le cadre d’opérations secrètes intéressant la défense nationale, ainsi que, le cas échéant, les plans de prévention des risques technologiques relatifs à ces installations ;
- ⑥ « 2° Les installations et activités nucléaires intéressant la défense mentionnées au III de l’article 2 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, sauf lorsqu’il en est disposé autrement par décret en Conseil d’État s’agissant des autorisations de rejets d’effluents ;
- ⑦ « 3° Les aménagements, ouvrages ou travaux protégés par le secret de la défense nationale ;
- ⑧ « 4° Les aménagements, ouvrages ou travaux intéressant la défense nationale déterminés par décret en Conseil d’État, ainsi que l’approbation, la modification ou la révision d’un document d’urbanisme portant exclusivement sur l’un d’eux ».
- ⑨ 3° Après le IV, il est inséré un V ainsi rédigé :
- ⑩ « V. – L’enquête publique s’effectue dans le respect du secret de la défense nationale, du secret industriel et de tout secret protégé par la loi. Son déroulement ainsi que les modalités de sa conduite peuvent être adaptés en conséquence. »

Article 32

À l’article 413-5 du code pénal, après les mots : « sur un terrain » sont ajoutés : les mots : « , dans un port ».

CHAPITRE VII

Dispositions diverses et finales

Article 33

- ① I. – Au premier alinéa de l’article 9 de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l’indemnisation des rapatriés, après

les mots : « diverses formations supplétives » sont insérés les mots : « de statut civil de droit local ».

② II. – Les dispositions du I sont applicables aux demandes d'allocation de reconnaissance présentées avant leur entrée en vigueur qui n'ont pas donné lieu à une décision de justice passée en force de chose jugée.

③ III. – La demande de bénéfice de l'allocation de reconnaissance prévue à l'article 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés est présentée dans un délai d'un an suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 34

① Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances les dispositions relevant du domaine de la loi propres à :

② 1° Tirer les conséquences de la création d'un corps unique de commissaires des armées en remplaçant les références aux anciens corps de commissaires d'armées dans le code de la défense, le code civil et le code de l'environnement et en modifiant ou abrogeant diverses dispositions législatives devenues ainsi obsolètes ;

③ 2° Modifier les titres III, IV et V du livre III et le livre IV de la partie 2 de la partie législative du code de la défense afin de :

④ a) Abroger ou modifier les dispositions obsolètes, inadaptées ou devenues sans objet ;

⑤ b) Mettre le code de la défense en conformité avec la nouvelle nomenclature des matériels de guerre, armes, munitions et éléments instituée par la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif ;

⑥ c) Étendre avec les adaptations nécessaires aux îles Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et aux Terres australes et antarctiques françaises le régime des importations et exportations des matériels de guerre et matériels assimilés en provenance ou à destination de l'un de ces territoires ainsi que les dispositions relatives à l'acquisition et à la détention d'armes et de munitions pour la pratique du tir sportif ;



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROJET DE LOI

**relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019
et portant diverses dispositions concernant
la défense et la sécurité nationale**

NOR : DEFX1317084L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

29 juillet 2013

Toutefois, la base législative de ce dispositif doit être élargie afin de mieux prendre en compte l'ensemble des décisions susceptibles d'affecter l'environnement et couvertes par le secret de la défense nationale.....	82
VI.3.2 Description des objectifs poursuivis	82
VI.3.3 Options possibles et nécessité de légiférer.....	85
VI.3.4 Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées	85
VI.3.5 Conditions d'application et modalités de mise en œuvre	86
Les dispositions prévues ont vocation à s'appliquer sur tout le territoire de la République, sauf dans les collectivités bénéficiant de compétences locales en matière d'environnement.	86
VI.4 Dispositions relatives aux ports (article 32).....	87
VI.4.1 Le diagnostic et la justification de l'intervention	87
VI.4.2 Description des objectifs poursuivis	88
VI.4.3 Options possibles et nécessité de légiférer.....	88
VI.4.4 Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées	88
VI.4.5 Modalités d'application	89
VII - DISPOSITIONS DIVERSES	89
VII.1 Dispositions relatives à l'allocation de reconnaissance (article 33).....	89
VII. 1.1 Diagnostic et justification de l'intervention	89
VII.1.2 Description des objectifs poursuivis : rétablir la volonté du législateur.....	90
VII. 1.3 Options possibles	91
VII. 1.4 Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées	92
VII.2 L'habilitation à agir par ordonnance	92
VII.2.1 Le diagnostic et la justification de l'intervention.....	92
VII.2.2 Description des objectifs poursuivis.....	92
VII.2.3 Options possibles et nécessité de légiférer	93
VII.2.4 Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées	94

ports se voient effectivement appliquer les dispositions des articles 413-5 et 413-8. au même titre que leurs zones terrestres.

VI.4.5 Modalités d'application

Ces dispositions ne nécessiteront pas de précisions réglementaires complémentaires.

Le régime juridique de protection des zones militaires est exclusivement régi par les articles 413-5 et 413-8 du code pénal. Aucun article de la partie réglementaire dudit code ne vient préciser les conditions d'application de ces dispositions.

En outre, dans la mesure où l'article R. 2361-1 du code de la défense, relatif à ce régime de protection, ne fait que renvoyer aux dispositions des articles 413-5 et 413-8 du code pénal, les dispositions du présent projet de loi ne nécessiteront, par conséquent, pas de précisions réglementaires complémentaires.

Applicabilité à l'outre-mer

Conformément aux articles 711-1 et 711-2 du code pénal, sous réserve des adaptations prévues, le livre IV dudit code (qui contient l'article 413-5) est applicable en Nouvelle-Calédonie, dans les territoires de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna, et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

L'article 413-5 du code pénal, dans sa rédaction issue de la modification opérée par le présent projet de loi et compte tenu des termes de l'article 37 du projet de loi, sera donc applicable dans les territoires précités.

VII - DISPOSITIONS DIVERSES

Article 33 à 36

VII.1 Dispositions relatives à l'allocation de reconnaissance (article 33)

VII.1.1 Diagnostic et justification de l'intervention

Les différents gouvernements ont mis en place depuis 1987 un régime particulier d'indemnisation pour les anciens membres des formations supplétives de l'armée française soumis antérieurement au statut civil de droit local – applicable aux populations arabo-berbères d'origine locale – par opposition aux autres membres des formations supplétives de statut civil de droit commun applicable aux personnes d'origine européenne.

Par une décision du 4 février 2011, reprenant d'ailleurs le raisonnement tenu par le Conseil d'Etat sur le terrain de la CEDH dans une décision Bahri du 27 juin 2005, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles les dispositions législatives réservant l'allocation de reconnaissance aux seuls membres des formations supplétives ayant réintégré la nationalité française après l'indépendance de l'Algérie. Mais, ce faisant, le Conseil constitutionnel a également abrogé la seule référence législative au critère d'attribution portant sur la nature du

statut civil des supplétifs avant l'indépendance. A ainsi été remise en cause la distinction opérée par le législateur dans l'octroi de l'allocation de reconnaissance entre les anciens membres des formations supplétives relevant du statut de droit local et ceux relevant du statut de droit commun. Or cette distinction avait pour sa part été jugée légale et respectueuse du principe de non-discrimination par le Conseil d'Etat dans une décision Union nationale laïque des anciens supplétifs du 30 mai 2007.

Ainsi, par l'effet de la décision du Conseil constitutionnel et comme l'a depuis constaté le Conseil d'Etat par une décision Menchon du 20 mars 2013, le dispositif de l'allocation de reconnaissance est étendu aux anciens supplétifs sans distinction.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement estime utile de réécrire l'article 9 de la loi du 16 juillet 1987 prévoyant le champ des bénéficiaires à l'allocation de reconnaissance, afin de sécuriser pleinement le dispositif juridique existant au regard de l'esprit du législateur, lequel a entendu réserver cet avantage financier aux seuls anciens supplétifs anciennement de statut civil de droit local.

VII.1.2 Description des objectifs poursuivis : rétablir la volonté du législateur

Comme ci-dessus énoncé, en édictant depuis 1987 certaines mesures au bénéfice des seuls supplétifs qui relevaient du statut civil de droit local, le législateur a voulu constater, à tous égards, leur situation particulière à leur arrivée en métropole (difficultés d'intégration sociale, insertion professionnelle, ...) sans rapport avec la situation de ceux relevant du statut civil de droit commun.

Un rapport remis en 2003 au Premier ministre²⁸ évoque la demande des supplétifs d'origine européenne de bénéficier d'indemnités identiques. Ce rapport estime toutefois difficile de satisfaire leur demande et justifie cette impossibilité par la volonté explicite du législateur (*« Il s'agit de témoigner la reconnaissance de la Nation à l'égard de ceux qui, bien que relevant d'un statut personnel de droit local, ont choisi de lier leur destin à la France. »*) et par le caractère fragile de l'argument de la « communauté de destin » entre supplétifs (*« Ce qui a conduit les supplétifs de souche européenne à quitter l'Algérie, c'est surtout le fait qu'ils étaient d'origine européenne. Par ailleurs, à leur arrivée dans l'hexagone, ils n'ont pas connu les mêmes difficultés d'intégration sociale et d'insertion professionnelle que les harkis de souche algérienne »*).

Ce choix assumé du législateur ressort également des débats parlementaires intervenus lors de l'examen du projet de loi devenu la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés²⁹. Dans son rapport, le député Christian Kert y indique :

"Les harkis ont fait de la part de l'Etat l'objet d'une reconnaissance tardive. Depuis l'adoption de la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer qui donne la définition juridique de la qualité de « rapatrié » jusqu'à l'adoption de la loi n° 87-549 du 16 juillet 1987 relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés, le droit n'établissait aucune distinction parmi les rapatriés.

²⁸ Rapport de Monsieur Diefenbacher (député).

²⁹ Devenu la loi n° 2005-158 du 23 février 2005.

Pour la première fois, la loi de 1987 susmentionnée, votée sous le gouvernement de M. Jacques Chirac, Premier ministre, a mis en place un régime particulier d'indemnisation pour les anciens membres des formations supplétives de l'armée française ou harkis. D'abord entendue dans un sens restreint, limitée aux personnes ayant servi, en Algérie, dans les formations supplétives combattantes, la catégorie a rapidement été étendue - par une circulaire de 1989 - à tous les anciens membres des formations supplétives, qualifiés d'« assimilés », que celles-ci aient ou non un caractère combattant, la discrimination n'étant dès lors plus fondée que sur le statut de la personne au moment de l'indépendance, à savoir son rattachement au statut personnel de droit local.

Dès lors, a été mis en place un dispositif spécifique de réparation en faveur des harkis légitimement fondé en droit sur le caractère particulier des préjudices qu'ils ont eu à subir. Ce dernier a essentiellement pris la forme de deux types de mesures : l'attribution d'indemnités au titre du droit à réparation et la mise en œuvre de mesures spécifiques en matière de logement, de formation et d'emploi".

VII. 1.3 Options possibles

Nécessité de légiférer

En déclarant inconstitutionnelles les décisions visant le critère de la nationalité dans la loi du 16 juillet 1987 et les lois postérieures, le Conseil constitutionnel a remis en cause la distinction opérée par le législateur dans l'octroi de l'allocation de reconnaissance entre les anciens membres des formations supplétives relevant du statut de droit local et ceux relevant du statut de droit commun.

La suppression de cette distinction n'est qu'une conséquence de l'abrogation de la condition de nationalité.

Seule une nouvelle loi permettra de maintenir le principe d'une prise en compte par la Nation des sacrifices consentis par les supplétifs d'origine arabo-berbère et rétablir ainsi la volonté et l'esprit du législateur.

Nécessité d'une loi avec effet rétroactif

La rétroactivité s'impose dans la mesure où les anciens supplétifs de statut civil de droit commun pourraient à défaut bénéficier d'une allocation substantielle que ni le législateur, ni le juge n'ont jamais voulu leur consentir et que des motifs d'intérêt général imposent de rétablir dans son champ de bénéficiaires initial.

L'intervention d'une loi rétroactive pour mettre fin à un effet d'aubaine est d'ailleurs reconnue comme légitime tant par la Cour européenne des droits de l'Homme (décision du 27 août 2007 - OGIS Institut Stanislas c/ France) que par le Conseil d'État (Assemblée - 5 décembre 1997 - Lambert).

VII. 1.4 Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Le ministère de la Défense évalue à environ 9 000 le nombre de personnes de statut civil de droit commun concernées par l'abrogation des dispositions législatives qui permettaient de réserver l'allocation de reconnaissance aux seuls membres des formations supplétives de statut civil de droit local. Le ministère chiffre le coût de cette extension à plus de 270 millions d'euros.

A ce jour, la Mission interministérielle aux rapatriés a déjà été destinataire d'environ 300 demandes du bénéfice de l'allocation de reconnaissance de la part de supplétifs de souche européenne pour un coût total de 9 millions d'euros annuels.

Les nouvelles dispositions législatives visent à empêcher tout effet d'aubaine car seules les décisions passées en force de chose jugée seraient à prendre en compte (4 dossiers au 29 juin 2013, soit 120 000 €).

VII.2 L'habilitation à agir par ordonnance

VII.2.1 Le diagnostic et la justification de l'intervention

Dans les domaines relevant de la compétence du ministère de la défense, plusieurs dispositions législatives doivent être prises afin de permettre une mise en œuvre pleine et entière de réformes déjà en vigueur. Ainsi, des ajustements de codes et de diverses lois sont nécessaires.

Par ailleurs, plusieurs évolutions sont souhaitées qui nécessitent des mesures législatives relativement techniques et qui sont trop disparates pour constituer un ou plusieurs projets de loi homogène.

La loi de programmation militaire (LPM) apparaît comme le vecteur adéquat pour porter ces mesures. L'article d'habilitation répond à la volonté du Gouvernement de permettre les évolutions législatives nécessaires sans que le débat parlementaire soit pollué par des dispositions techniques et puisse porter sur les enjeux majeurs portés par la LPM et qui sont portés par les autres articles du projet de loi de programmation.

VII.2.2 Description des objectifs poursuivis

La demande d'habilitation à légiférer par ordonnance porte sur huit domaines d'activités du ministère.

En premier lieu, il s'agit de tirer dans divers textes les conséquences de la fusion des trois corps de commissaires des armées en un seul corps, celui des commissaires des armées. En effet, plusieurs dispositions font référence aux anciens corps, à titre d'exemple la loi n° 60-769 du 30 juillet 1960 relative au corps des commissaires de l'air, qui sera ainsi abrogée.

En deuxième lieu, la mise en œuvre de la loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité, transposant une directive de l'Union européenne, a révélé de nécessaires ajustements dans la partie législative du code de la défense relative aux