

# **ÉTUDE D'IMPACT**

## **Projet de loi**

**ratifiant l'ordonnance n° 2019-1335 du 11 décembre 2019 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense et l'ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme**

NOR : ARMD2003385L/Bleue-1

7 février 2020

# TABLE DES MATIÈRES

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS _____	3
INTRODUCTION GÉNÉRALE _____	4
Article 2 : Correction d'erreurs matérielles dans le code de la défense _____	6
1. État des lieux _____	6
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis _____	6
Article 3 : Modifications apportées au code de l'environnement _____	7
1. État des lieux _____	7
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis _____	7
3. Dispositif retenu _____	8
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées _____	10
5. Modalités d'application _____	10

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 <sup>er</sup>	Ratification des ordonnances	-	-
2	Correction d'erreurs matérielles	-	-
3	Modifications apportées au code de l'environnement	-	-

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le 2° de l'article 63 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense nationale (LPM) a habilité le Gouvernement à réorganiser, par ordonnance, les différents livres du code de la défense relatifs à l'outre-mer afin d'assurer une meilleure distinction entre les dispositions applicables de plein droit et celles qui font l'objet d'une extension ou d'une adaptation expresse aux départements, collectivités et territoires mentionnés à l'article 72-3 de la Constitution.

L'ordonnance n° 2019-1335 du 11 décembre 2019 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense, prise sur ce fondement, réécrit les dispositions législatives du code de la défense relatives à l'outre-mer en prenant en compte la spécificité du droit de la défense nationale dans la Constitution et les lois organiques statutaires des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie. La défense étant une matière régaliennne, le code de la défense est réécrit dans ses dispositions relatives à l'outre-mer, en prenant en compte l'application de plein droit de cette matière, rappelée dans un article placé au début du code.

Ne font ainsi plus l'objet d'une mention expresse dans le code de la défense que les seuls articles qui font l'objet d'une adaptation dans les collectivités d'outre-mer ou qui ne s'y appliquent pas, soit parce qu'ils relèvent de la compétence d'une collectivité ultra-marine, soit parce que l'Etat ne souhaite pas les y appliquer.

L'article 53 de la LPM a également habilité le Gouvernement à harmoniser, clarifier et compléter, par ordonnance, les différentes adaptations et dérogations aux procédures d'information, de participation et de consultation du public dont bénéficie le ministère des armées pour ses projets d'installations, de travaux ou d'aménagements.

Sur ce fondement, l'ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme, a procédé à la clarification et à l'harmonisation des différentes adaptations et dérogations aux procédures d'information, de participation et de consultation du public dont bénéficie le ministère des armées pour ses projets d'installations, de travaux ou d'aménagements afin de préserver les intérêts fondamentaux de la Nation.

Elle a réorganisé ces adaptations et dérogations selon trois régimes distincts :

- le suivi des procédures d'information et de participation du public de droit commun, tout en soustrayant du dossier porté à l'information du public les informations nécessaires aux intérêts de la défense nationale ;

- lorsque ces informations sont essentielles à la compréhension du projet et que leur retrait ne permet plus au public d'être utilement informé ou consulté, la qualification d'« opération sensible intéressant la défense nationale », accordée au cas par cas par le ministre de la défense sur le contrôle du juge, dispensant du suivi des procédures de droit commun tout en

n'interdisant pas aux services du ministère de procéder à une information et une participation des riverains selon des modalités adaptées et sécurisées ;

- lorsque cela est objectivement justifié, la classification au titre du secret de la défense nationale, qui s'oppose à ce que les informations concernées figurent au dossier porté à l'information du public ou, si ces informations sont essentielles à la compréhension du projet, au suivi de la procédure d'information ou de participation du public de droit commun, ainsi qu'à toute divulgation de ces informations par les services du ministère.

Cette ordonnance offre ainsi aux porteurs de projets du ministère des armées des dispositifs juridiques équilibrés, pouvant être utilisés de manière graduée tout en assurant une juste conciliation entre la nécessité de protéger certaines informations sensibles relatives aux sites et installations dans le domaine de la défense et le principe d'information et de participation du public.

Conformément à l'article 38 de la Constitution et au délai prévu par les articles 53 et 63 de la LPM, un projet de loi de ratification doit être déposé dans les trois mois suivant la publication de ces ordonnances. Le présent projet de loi a donc comme premier objectif de procéder à la ratification de ces ordonnances, afin de donner à ces dispositions pleine valeur législative.

Ce vecteur peut opportunément être utilisé pour corriger des erreurs matérielles et procéder à des ajustements de la législation aux fins de mise en cohérence au regard de ces deux ordonnances.

## **Article 2 : Correction d'erreurs matérielles dans le code de la défense**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

L'ordonnance n° 2019-1335 du 11 décembre 2019 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense et l'ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme contiennent des erreurs matérielles qu'il convient de corriger.

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

Le 1° de l'article 2 corrige des erreurs matérielles dans le code de la défense, issues de l'ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme.

Ainsi, le a) supprime une référence à un article abrogé du code pénal. Le b) ajoute un mot de liaison manquant. Le c) précise une référence trop large.

Le 2° de l'article 2 corrige une coquille à l'article L. 6323-2 du code de la défense, issue de l'ordonnance n° 2019-1335 du 11 décembre 2019 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense. Les mêmes termes y sont en effet répétés.

## **Article 3 : Modifications apportées au code de l'environnement**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

L'ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme a permis d'harmoniser les différentes législations dérogatoires en vigueur ainsi que les termes utilisés afin d'en simplifier l'utilisation.

Il ressort de l'article 7 de la Charte de l'environnement et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>1</sup> et du Conseil d'Etat<sup>2</sup> qu'il n'appartient qu'au législateur de définir des modalités de mise en œuvre du principe d'information et de participation du public, et que ne relèvent du pouvoir réglementaire que les mesures d'application des modalités définies par le législateur.

Ainsi, l'ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 a élevé au niveau législatif plusieurs dispositions apportant des aménagements aux modalités d'information et de participation du public, qui ne figuraient jusqu'alors que dans la partie réglementaire du code de l'environnement.

Cette ordonnance n'a néanmoins pas intégré l'ensemble des dispositions de même effet figurant dans le code de l'environnement (articles R. 125-11, R. 515-49 et R. 515-50).

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les exigences résultant de l'article 7 de la Charte de l'environnement invitent à établir au niveau législatif les limites au droit de l'information et la participation du public qui figurent aux articles R. 125-11, R. 515-49 et R. 515-50 du code de l'environnement.

Afin de sécuriser juridiquement ces dérogations, il est donc nécessaire de modifier les articles L. 123-19-8, L. 125-2, L. 512-7-1 et L. 515-25 du même code.

#### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'article 3 insère au niveau législatif les dispositions mentionnées *supra* afin de reprendre les limites et les exemptions aux principes d'information et de participation du public relatives

---

<sup>1</sup> Décision du 19 juin 2008, n° 2008-564 DC.

<sup>2</sup> CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n°297931.

aux aménagements, ouvrages, installations et travaux intéressant la défense nationale qu'elles comportent.

### **3. DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1. SERVITUDES ET PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES TECHNOLOGIQUES DANS LE CAS OÙ LES INFORMATIONS ESSENTIELLES À LA COMPRÉHENSION DU PROJET SONT COUVERTES PAR LE SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE**

Le 1° de l'article 3 modifie l'article L. 123-19-8 du code de l'environnement. Cet article prévoit une dispense de toute forme de participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement pour les opérations ayant reçu la qualification d'opération sensible intéressant la défense nationale et lorsque des informations essentielles à la compréhension du projet sont couvertes par le secret de la défense nationale. Il étend en outre cette dispense à l'établissement d'une servitude d'utilité publique (notamment, interdiction faite de construire des bâtiments ou d'exercer des activités à proximité d'installations de défense dont le fonctionnement est susceptible d'être perturbé par ces constructions ou activités, par exemple l'émission d'ondes radioélectriques à proximité d'un radar de la défense nationale ou une construction dans le champ de vue d'un sémaphore de la marine nationale) ou d'un plan de prévention des risques technologiques (plan de sécurité civile destiné à prévenir les risques résultant de l'exploitation d'installations dangereuses) réalisée dans le cadre d'une opération sensible intéressant la défense nationale.

Il ne le fait cependant pas dans le cas où les informations essentielles à la compréhension du projet d'établissement d'une telle servitude ou d'un tel plan de prévention des risques technologiques sont couvertes par le secret de la défense nationale

Il convient dès lors de compléter cet article, sur le modèle de ce que ce même article prévoit déjà, en son 1°, pour les opérations ayant reçu la qualification d'opération sensible intéressant la défense nationale. Cette modification reprend les dispositions du III de l'article R. 515-50 du code de l'environnement, qui prévoit déjà la dispense d'enquête publique dans un tel cas.

#### **3.2. INFORMATION SUR LES RISQUES MAJEURS**

L'article L. 125-2 du code de l'environnement prévoit un droit d'accès du public à l'information sur les risques majeurs. Il peut s'agir de risques naturels (par exemple, séismes) ou technologiques (par exemple, installation classée pour la protection de l'environnement « seuil haut »), encadrés notamment par un plan de prévention des risques technologiques. Cette procédure d'information est cependant distincte de celle relative à l'établissement d'un plan de prévention des risques technologiques mentionnée à l'article L. 123-19-8 mentionnée *supra*.

L'article R. 125-11, relatif à l'information du public sur les risques majeurs, exclut de l'information du public les indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou aux secrets des affaires, sans cependant que l'article L.125-2 le prévoie.

Aussi le 2° de l'article 3 du présent projet de loi complète-t-il en ce sens l'article L. 125-2 du code de l'environnement.

### **3.3. INFORMATION DU PUBLIC SUR LES ICPE SOUMISES À ENREGISTREMENT**

L'article L. 511-1 du code de l'environnement définit les installations classées pour la protection de l'environnement (IPCE) comme : « *les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* ». En fonction de la gravité des dangers ou inconvénients que peut présenter leur exploitation, ces installations sont soumises à autorisation, enregistrement ou déclaration.

L'article L. 512-7-1 du code de l'environnement dispose que le dossier de demande d'enregistrement d'une ICPE, une fois transmis au préfet, est mis à disposition du public.

Il prévoit cependant que le demandeur peut indiquer au préfet celles des informations contenues dans le dossier qui doivent rester confidentielles, afin de préserver les secrets de fabrication et le secret de la défense nationale dans le domaine militaire ou industriel.

D'une part, cette liste est incomplète, faute notamment de prise en compte des informations sensibles, nécessaires à la sauvegarde des intérêts de la défense nationale ou de nature à faciliter des actes de malveillance susceptibles de porter atteinte à la santé, la sécurité et la salubrité publiques. D'autre part, il convient d'affirmer de façon plus générale le principe selon lequel certaines informations ne peuvent être communiquées

Le 3° de l'article 3 du présent projet de loi substitue ainsi au dernier alinéa de l'article L.512-7-1 une rédaction harmonisée avec les termes de l'ordonnance, notamment celle de l'article L. 122-3-4 du code de l'environnement relatif à l'étude d'impact des projets de travaux, ouvrages et aménagements soumis à évaluation environnementale.

### **3.4. MODALITÉS DE CONSULTATION DU PUBLIC ADAPTÉES AUX ICPE DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE ET AUX ICPE NÉCESSAIRES AUX OPÉRATIONS DE DÉMINAGE**

L'article L. 515-25 du code de l'environnement renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition de modalités de consultation et d'information du public adaptées pour les ICPE du ministère de la défense et les dépôts de munitions anciennes.

Sur le fondement de ces dispositions, l'article R. 515-49 prévoit une dispense d'enquête publique pour les dépôts de munitions anciennes et l'article R. 515-50 prévoit, pour les ICPE relevant du ministère des armées, la soustraction des informations classifiées du dossier d'enquête publique ainsi que la possibilité d'une dispense de toute procédure d'information et

de participation du public pour les installations ayant fait l'objet d'une décision ministérielle en matière de protection du secret de la défense nationale.

Il convient d'harmoniser et de rehausser au niveau législatif ces restrictions à l'information et à la participation du public et d'en moderniser la rédaction, notamment dès lors qu'une installation ne peut, en tant que telle, faire l'objet d'une décision en matière de protection du secret de la défense nationale<sup>3</sup>.

Aussi le 4° de l'article 3 du présent projet de loi modifie-t-il l'article L. 515-25 du code de l'environnement sur le modèle des articles L. 217-1 et L. 217-2 du code de l'environnement. Il y introduit, pour les ICPE relevant du ministère de la défense et celles nécessaires aux opérations de déminage définie par l'article L. 733-1 du code de la sécurité intérieure (qui vise en particulier le stockage et la destruction des explosifs et pièges de guerre), la possibilité de soustraire des dossiers soumis à enquête publique les informations classifiées ou sensibles.

Il prévoit en outre une dispense d'enquête publique et de mesures de consultation pour les installations du ministère de la défense ayant reçu la qualification d'opération sensible intéressant la défense nationale et pour les lieux de stockage de munitions anciennes.

Il sécurise ainsi les exemptions d'enquête publique prévues par les articles R. 515-49 et R. 515-50 du code de l'environnement.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

Le code de l'environnement est modifié.

Dans la mesure où les dispositions envisagées ne visent qu'à préciser le fondement législatif de normes déjà existantes, ces dispositions sont sans conséquence sur l'ordre juridique interne, international ou européen.

#### **5. MODALITÉS D'APPLICATION**

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

Elles sont applicables dans les collectivités d'outre-mer sont les modalités suivantes :

---

<sup>3</sup> Cf. la décision du Conseil constitutionnel du 11 novembre 2011 n° 2011-192 DC

<b>Article 1<sup>er</sup></b>	Ratification d'ordonnances	Applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire national ( <i>cf.</i> la décision du Conseil d'Etat n° 232359 du 17 mai 2002).
<b>1° Article 2</b>	Modification des articles L. 2391-1 et L. 2391-3 du code de la défense	Applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire national, comme se rattachant au droit de la défense et de la sécurité nationale ( <i>cf.</i> l'article L. 1 du code de la défense).
<b>2° Article 2</b>	Modification du 4° de l'article L. 6323-2 du code de la défense	Applicable uniquement à Wallis-et-Futuna, s'agissant de la modification d'une disposition d'adaptation à Wallis-et-Futuna de l'article L. 2335-3 du code de la défense.
<b>Article 3</b>	Modification des articles L. 123-19-8, L. 125-2, L. 512-7-1 et L. 515-25 du code de l'environnement	<p>Applicable dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution sous réserve, s'agissant de Mayotte, des adaptations prévues par le titre V du livre VI du code de l'environnement, ainsi qu'à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (<i>cf.</i> articles LO. 6313-1 et LO. 6413-1 du code général des collectivités territoriales).</p> <p>Non applicable dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, compétentes en matière d'environnement à l'exception de Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>