PREMIER MINISTRE

Liberté
Égalité
Fraternité

TEXTE SOUMIS A LA DELIBERATION DU CONSEIL DES MINISTRES

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense

NOR : ARMD2602476L/Bleue-1

7 avril 2026

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE 6

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS 8
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION 12
TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS 16

TITRE IER – DISPOSITIONS POTANT ACTUALISATION DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE POUR LES ANNEES 2024 A 2030 18

ARTICLES 1ER, 2, 3 ET 4 -DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE DEFENSE ET A LA PROGRAMMATION FINANCIERE 18

TITRE II – ACCELERER LE REARMEMENT 26

CHAPITRE IER – MIEUX ADAPTER LES POUVOIRS ECONOMIQUES AUX ENJEUX DE LA DEFENSE NATIONALE 26
ARTICLE 5 – SUBVENIR AUX BESOINS DES FORCES ARMEES EN MATIERE DE SOUTIEN LOGISTIQUE, ENERGETIQUE ET SANITAIRE PAR L'ELARGISSEMENT DES POSSIBILITES D'IMPOSER A DES ENTREPRISES LA CONSTITUTION DE STOCKS STRATEGIQUES ET LA PRIORISATION DE COMMANDES 26
ARTICLE 6 – CONSTITUTION DE STOCKS STRATEGIQUES POUR LES OPERATEURS D'IMPORTANCE VITALE 56
CHAPITRE II – MIEUX ENCADRER LES PRATIQUES ECONOMIQUES 80
ARTICLE 7 – REDEVANCE A LA CHARGE DES INDUSTRIELS DE LA DEFENSE EN CAS DE CESSION A UN TIERS 80
ARTICLE 8 – MODERNISER LE REGIME JURIDIQUE DES COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT 94
ARTICLE 9 – SIMPLIFIER ET CONSOLIDER LE REGIME DU CONTROLE DU COUT DE REVIENT DANS LES MARCHES DE DEFENSE ET DE SECURITE 115
ARTICLE 10 – EXTENSION DE LA CAPACITE DES ORGANISMES DE DROIT PUBLIC TITULAIRES DE DROITS EXCLUSIFS OU SPECIAUX DE PASSER DES MARCHES DE SECURITE ET DE DEFENSE 127
CHAPITRE III – MIEUX SECURISER LES PROJETS DE DEFENSE 136
ARTICLE 11 – AJUSTER LE REGIME DES AUTORISATIONS DU MINISTERE DES ARMEES DANS LE CADRE DE L'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE UNIQUE 136
ARTICLE 12 – QUALIFICATION D'OPERATION SENSIBLE AU PROFIT DU CENTRE SPATIAL GUYANAIS 160

TITRE III – RENFORCER LA RESILIENCE 178

CHAPITRE IER – DISPOSER DE NOUVEAUX LEVIERS FACE AUX MENACES 178
ARTICLE 13 - RENFORCER LES MOYENS DU SERVICE DE SANTE DES ARMEES POUR LUTTER CONTRE LES NOUVELLES MENACES, NOTAMMENT BIOTECHNOLOGIQUES 178
ARTICLE 14 – LUTTE ANTI-DRONES 194
ARTICLE 15 – TRANSFORMATION DU DISPOSITIF TRAMIN (TRANSPORT MARITIME D'INTERET NATIONAL) EN DISPOSITIF CAPAMIN (CAPACITE MARITIME D'INTERET NATIONAL) 214
ARTICLE 16 - INFRACTIONS DE NAVIGATION SANS PAVILLON ET REFUS D'OBTEMPERER – DURCISSEMENT DES PEINES ENCOURUES ET CONNEXITE ENTRE LES INFRACTIONS 230
CHAPITRE II – PROTEGER ET PRESERVER LES INTERETS DE LA NATION 247
ARTICLE 17 – CREATION D'UNE OBLIGATION DE DECLARATION AVANT TOUTE PUBLICATION D'UNE ŒUVRE PORTANT SUR L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE DES AGENTS ACTIFS ET ANCIENS AGENTS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT VISES A L'ARTICLE L. 811-2 DU CSI 247
ARTICLE 18 – RESTAURER, EN LES ENCADRANT, L'USAGE DES URL DANS LES ALGORITHMES UTILISES PAR LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT 259
ARTICLE 19 – CREATION D'UNE OBLIGATION DECLARATIVE POUR CERTAINES PERSONNES EXERÇANT AU SEIN DE ZONES A REGIME RESTRICTIF SOUHAITANT EXERCER UNE ACTIVITE POUR LE COMPTE D'UNE ENTITE ETRANGERE A DES FINS DE PROTECTION DES INTERETS FONDAMENTAUX DE LA NATION 275
ARTICLE 20 – RENFORCEMENT DU CONTROLE DES PROJETS DE COOPERATION INTERNATIONALE POUR LES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR 311
CHAPITRE III – CREER UN CADRE JURIDIQUE ADAPTE AUX CRISES MAJEURES 323
ARTICLE 21 – NOUVEAU REGIME DE L'ETAT D'ALERTE DE SECURITE NATIONALE 323
ARTICLE 22 – RENFORCEMENT ET PRECISION DES OBLIGATIONS APPLICABLES AUX EMPLOYEURS QUANT AU SERVICE DE SECURITE NATIONALE 390

TITRE IV – MOBILISER LES FORCES VIVES DE LA NATION 402

CHAPITRE IER – RECENTRER LA JOURNEE DE MOBILISATION SUR LES FONDAMENTAUX 402
ARTICLE 23 – JOURNEE DE MOBILISATION 402
CHAPITRE II – CREER UN NOUVEAU SERVICE NATIONAL, MILITAIRE, FONDE SUR LE VOLONTARIAT 422
ARTICLE 24 – SERVICE NATIONAL 422
CHAPITRE III – RENFORCER LE RECOURS AUX RESERVES 450
ARTICLE 25 – HARMONISATION ET RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS DE RESERVES 450

TITRE V – REAFFIRMER LA SINGULARITE MILITAIRE 469

CHAPITRE IER – REAFFIRMER LA RECONNAISSANCE DE LA NATION 469
ARTICLE 26 – DISPOSITIONS RELATIVES A L'ATTRIBUTION DU TITRE DE RECONNAISSANCE DE LA NATION POUR LES EQUIPAGES DES SOUS-MARINS NUCLEAIRES LANCEURS D'ENGINS 469

ARTICLE 27 – SIMPLIFIER LE MODE DE RECRUTEMENT DES BENEFICIAIRES DU DISPOSITIF DES EMPLOIS DE RECONNAISSANCE NATIONALE / MODIFICATION DU DISPOSITIF DES EMPLOIS RESERVES 480
CHAPITRE II – ADAPTER NOTRE DROIT A LA SINGULARITE DU STATUT MILITAIRE 495
ARTICLE 28 - RENOVER LE REGIME DE SANCTIONS DISCIPLINAIRES DES OFFICIERS GENERAUX EN 2EME SECTION 495
ARTICLE 29 - DEFINITION DU SALAIRE DE REFERENCE PRIS EN COMPTE POUR LE CALCUL DE L'ALLOCATION DE CHOMAGE SERVIE AUX ANCIENS MILITAIRES INVOLONTAIREMENT PRIVES D'EMPLOI 504
CHAPITRE III – MIEUX RECONNAITRE LES SUJETIONS LIEES AU STATUT MILITAIRE 515
ARTICLE 30 – PROLONGATION DU REGIME DE DECOTE APPLICABLE AUX CESSIONS IMMOBILIERES MILITAIRES 515

TITRE VI - DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES 528

ARTICLE 31 – EVOLUTION DE LA GOUVERNANCE DE L'ECOLE POLYTECHNIQUE 528

INTRODUCTION GENERALE

La loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense a permis d'apporter une réponse ambitieuse aux enjeux et défis identifiés par la *Revue nationale stratégique* de novembre 2022.

L'évolution de l'environnement stratégique, marqué par l'accélération de la dégradation de l'environnement sécuritaire mondial depuis 2022 et l'extension et la simultanéité des champs de la conflictualité, appelle la France à adapter sa politique de défense en accélérant son réarmement global et à se préparer à l'hypothèse d'un engagement majeur de haute intensité dans les prochaines années.

Lors de la présentation de ses vœux aux armées le 20 janvier 2025, le Président de la République, à l'aune de cette évolution du contexte stratégique, a commandé au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale une actualisation de la Revue nationale stratégique qui définisse les contours de notre défense globale et du réarmement de la Nation, y compris moral. Cette revue actualisée a été publiée le 14 juillet 2025.

Dans ce contexte, le présent projet de loi, qui relève de la catégorie des lois de programmation prévue par l'article 34 de la Constitution, a pour objet d'actualiser la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030, conformément aux dispositions de son article 8.

Le rapport annexé au projet de loi fixe les orientations relatives à la politique de défense dans l'hexagone et en outre-mer, ainsi que les moyens qui lui sont consacrés au cours de la période 2026-2030.

Pour la mise en œuvre de ces objectifs, ce projet de loi comporte un ensemble de mesures actualisant la programmation de la loi du 1er août 2023 (titre Ier), ainsi que des dispositions normatives qui traduisent les priorités du Gouvernement en matière de politique de défense (titres II à VI) :

1/ Accélérer le réarmement par une meilleure adaptation des pouvoirs économiques aux enjeux de la défense nationale, un meilleur encadrement des pratiques économiques et une meilleure sécurisation des projets de défense ;

2/ Renforcer la résilience par des mesures permettant de disposer de nouveaux leviers face aux menaces, de protéger et de préserver les intérêts de la Nation mais aussi de créer un cadre juridique adapté aux crises majeures à venir ;

3/ Mobiliser les forces vives de la Nation, en recentrant la journée de mobilisation sur les fondamentaux, en créant un nouveau service national, militaire, fondé sur le volontariat et en renforçant le recours aux réserves ;

4/ Réaffirmer la singularité du statut militaire en réaffirmant la reconnaissance de la Nation, en adaptant le droit et en reconnaissant les sujétions liées au statut militaire.

Ce projet de loi comporte enfin des dispositions diverses et finales relatives notamment à l'outre-mer (titre VI).

La présente étude d'impact s'attache ainsi à présenter une évaluation préalable des dispositions envisagées dans le cadre de ce projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2026 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1er à 4	Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière	Haut conseil des finances publiques (HCFP)	Sans objet.
5	Subvenir aux besoins des forces armées en matière de soutien logistique, énergétique et sanitaire par l'élargissement des possibilités d'imposer à des entreprises la constitution de stocks stratégiques et la priorisation de commandes	Sans objet.	Sans objet.
6	Constitution de stocks stratégiques pour les opérateurs d'importance vitale	Sans objet.	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)
7	Redevance à la charge des industriels de la défense en cas de cession à un tiers	Sans objet.	Sans objet.
8	Moderniser le régime juridique des commissaires du Gouvernement prévu par le code de la défense	Sans objet.	Sans objet.
9	Simplifier et consolider le régime du contrôle du coût de revient dans les marchés de défense et de sécurité	Sans objet.	Sans objet.
10	Extension de la capacité des organismes de droit public titulaires de droits exclusifs ou spéciaux de passer des marchés de sécurité et de défense	Sans objet.	Sans objet.
11	Ajuster le régime des autorisations du ministère des armées dans le cadre de l'autorisation environnementale unique	Mission interministérielle de l'eau	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
12	Qualification d'opération sensible au profit du Centre spatial guyanais	Sans objet.	Sans objet.
13	Renforcer les moyens du service de santé des armées pour lutter contre les nouvelles menaces, notamment biotechnologiques	Sans objet.	Sans objet.
14	Lutte anti-drones	Sans objet.	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)
15	Transformation du dispositif TRAMIN (transport maritime d'intérêt national) en dispositif CAPAMIN (capacité maritime d'intérêt national)	Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM)	Sans objet.
16	Infractions de navigation sans pavillon et refus d'obtempérer – durcissement des peines encourues et connexité entre les infractions	Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM)	Sans objet.
17	Création d'une obligation de déclaration avant toute publication d'une œuvre portant sur l'activité professionnelle des agents actifs et anciens agents des services de renseignement visés à l'article L. 811-2 du CSI	Sans objet.	Sans objet.
18	Restaurer, en les encadrant, l'usage des URL dans les algorithmes utilisés par les services de renseignement	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)
19	Création d'une obligation déclarative pour certaines personnes exerçant au sein de zones à régime restrictif souhaitant exercer une activité pour le compte d'une entité	Conseil commun de la fonction publique Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
	étrangère à des fins de protection des intérêts fondamentaux de la Nation		
20	Renforcement du contrôle des projets de coopération internationale pour les établissements d'enseignement supérieur	Sans objet.	Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER)
21	Nouveau régime de l'état d'alerte de sécurité nationale	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) Mission interministérielle de l'eau	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)
22	Renforcement et précision des obligations applicables aux employeurs quant au service de sécurité nationale	Sans objet.	Sans objet.
23	Journée de mobilisation	Sans objet.	Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)
24	Service national	Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) Conseil commun de la fonction publique (CCFP)	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)
25	Harmonisation et renforcement des dispositifs de réserves	Comité social d'administration de réseau de la police nationale (CSA R PN)	Sans objet.
26	Dispositions relatives à l'attribution du titre de reconnaissance de la Nation pour les équipages des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins	Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM)	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
27	Simplifier le mode de recrutement des bénéficiaires du dispositif des emplois de reconnaissance nationale / Modification du dispositif des emplois réservés	Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) Conseil commun de la fonction publique (CCFP)	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)
28	Rénover le régime de sanctions disciplinaires des officiers généraux en 2ème section	Conseil supérieur de la fonction militaire	Sans objet.
29	Définition du salaire de référence pris en compte pour le calcul de l'allocation de chômage servie aux anciens militaires involontairement privés d'emploi	Conseil supérieur de la fonction militaire	Sans objet.
30	Prolongation du régime de décote applicable aux cessions immobilières militaires	Sans objet.	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)
31	Evolution de la gouvernance de l'Ecole polytechnique	Comité social d'établissement de l'Ecole polytechnique Conseil d'administration de l'Ecole Polytechnique Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER)	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1er à 4	Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière	Sans objet.	Sans objet.
5	Subvenir aux besoins des forces armées en matière de soutien logistique, énergétique et sanitaire par l'élargissement des possibilités d'imposer à des entreprises la constitution de stocks stratégiques et la priorisation de commandes	Sans objet.	Sans objet.
6	Constitution de stocks stratégiques pour les opérateurs d'importance vitale	Décret en Conseil d'Etat Décret simple	Premier ministre Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)
7	Redevance à la charge des industriels de la défense en cas de cession à un tiers	Décret en Conseil d'Etat	Ministère des armées et des anciens combattants Direction des affaires juridiques
8	Moderniser le régime juridique des commissaires du Gouvernement prévu par le code de la défense	Sans objet.	Sans objet.
9	Simplifier et consolider le régime du contrôle du coût de revient dans les marchés de défense et de sécurité	Décret simple Arrêté	Ministère des Armées et des Anciens combattants
10	Extension de la capacité des organismes de droit public titulaires de droits exclusifs ou spéciaux de passer des marchés de sécurité et de défense	Sans objet.	Sans objet.
11	Ajuster le régime des autorisations du ministère des armées dans le cadre de	Sans objet.	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	l'autorisation environnementale unique		
12	Qualification d'opération sensible au profit du Centre spatial guyanais	Sans objet.	Sans objet.
13	Renforcer les moyens du service de santé des armées pour lutter contre les nouvelles menaces, notamment biotechnologiques	Décrets en Conseil d'Etat Arrêtés	Ministère des Armées et des Anciens combattants Ministère chargé de la santé
14	Lutte anti-drones	Décret en Conseil d'Etat Arrêté	Premier ministre Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)
15	Transformation du dispositif TRAMIN (transport maritime d'intérêt national) en dispositif CAPAMIN (capacité maritime d'intérêt national)	Arrêté	Ministère chargé de la marine marchande
16	Infractions de navigation sans pavillon et refus d'obtempérer – durcissement des peines encourues et connexité entre les infractions	Sans objet.	Sans objet.
17	Création d'une obligation de déclaration avant toute publication d'une œuvre portant sur l'activité professionnelle des agents actifs et anciens agents des services de renseignement visés à l'article L. 811-2 du CSI	Décret en Conseil d'Etat	Ministère des Armées et des Anciens combattants
18	Restaurer, en les encadrant, l'usage des URL dans les algorithmes utilisés par les services de renseignement	Sans objet.	Sans objet.
19	Création d'une obligation déclarative pour certaines personnes exerçant au sein de zones à régime restrictif souhaitant exercer une activité pour le compte d'une entité étrangère à des fins de protection	Décret en Conseil d'Etat	Premier Ministre Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	des intérêts fondamentaux de la Nation		
20	Renforcement du contrôle des projets de coopération internationale pour les établissements d'enseignement supérieur	Sans objet.	Sans objet.
21	Nouveau régime de l'état d'alerte de sécurité nationale	Décret simple	Ministère des Armées et des Anciens combattants Premier ministre Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)
22	Renforcement et précision des obligations applicables aux employeurs quant au service de sécurité nationale	Sans objet.	Premier ministre Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)
23	Journée de mobilisation	Décret en Conseil d'Etat	Ministre des Armées et des Anciens combattants
24	Service national	Décrets en Conseil d'Etat Ordonnance	Direction des ressources humaines du ministère de la défense Sous-direction de la fonction militaire Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)
25	Harmonisation et renforcement des dispositifs de réserves	Sans objet.	Sans objet.
26	Dispositions relatives à l'attribution du titre de reconnaissance de la Nation pour les équipages des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins	Décret simple	Ministère des Armées et des Anciens combattants Direction des Ressources humaines du ministère de la défense
27	Simplifier le mode de recrutement des bénéficiaires du dispositif des emplois de reconnaissance nationale /	Sans objet.	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	Modification du dispositif des emplois réservés		
28	Rénover le régime de sanctions disciplinaires des officiers généraux en 2ème section	Sans objet.	Sans objet.
29	Définition du salaire de référence pris en compte pour le calcul de l'allocation de chômage servie aux anciens militaires involontairement privés d'emploi	Décret en Conseil d'État	Ministère des Armées et des Anciens combattants Direction des ressources humaines du ministère de la défense
30	Prolongation du régime de décote applicable aux cessions immobilières militaires	Sans objet.	Sans objet.
31	Evolution de la gouvernance de l'Ecole polytechnique	Décret en Conseil d'Etat	Ministère des Armées et des Anciens combattants

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Nombre de MDS passés par les ORMA	Nombre de MDS passés par les ORMA après leur désignation par le ministère des armées	Augmentation	2027-2030	**Article 10** Possibilité de passer des marchés de défense et de sécurité (MDS) pour les opérateurs de référence du ministère des armées (ORMA)
Délai d'instruction des projets soumis à autorisation environnementale unique	Délai moyen d'instruction des projets soumis à autorisation environnementale nécessitant au moins une autre autorisation que l'autorisation ICPE ou IOTA, relevant du ministère des armées	Diminution de 20 à 30%	2026-2030	**Article 11** Autorisation environnementale unique pour les projets du ministère des armées
Nombre de déclarations et d'opposition ministérielle	L'indicateur doit permettre de quantifier le nombre de déclaration reçues par les ministères et le nombre de décisions d'oppositions prises Instruction de l'ensemble des déclarations par les services ministériels	Augmentation	18 mois	**Article 18** Le régime impose à certaines personnes une déclaration préalable à l'exercice de certaines activités jugées sensibles. La mesure doit permettre ainsi d'éviter que des personnes s'engagent dans des activités critiques susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Statistiques sur l'instruction des projets de coopérations internationales	L'indicateur pertinent sera le délai moyen d'instruction des projets de coopération internationale, suivi par la délégation aux affaires européennes et internationales en lien avec le service de défense et de sécurité du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace	2 mois	3 ans	**Article 19** La mesure a pour objet de rallonger le délai d'instruction des projets de coopération internationale par les services du MESRE. L'indicateur permettra de s'assurer de la pertinence du délai retenu
Nombre de réservistes	Nombre de réservistes ayant choisi de souscrire un contrat d'engagement dans chacune des réserves concernées	Augmentation du nombre de réservistes	3 ans	**Article 23** Clarification et renforcement des dispositifs de réserves et du service de sécurité nationale
Nombre de bénéficiaires d'un emploi de reconnaissance nationale	Nombre de militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité en raison d'une blessure ou d'une maladie contractée au cours d'une guerre ou d'une opération extérieure et d'anciens militaires réformés du fait d'une blessure ou d'une maladie contractée à l'occasion du service et dans l'incapacité de reprendre une activité professionnelle de ce fait, recrutés aux emplois déclarés vacants dans les corps et cadres d'emplois des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière par an	Augmentation	2026-2030	**Article 27** Emplois de reconnaissance nationale (ERN)

TITRE I[ER] – DISPOSITIONS POTANT ACTUALISATION DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE POUR LES ANNEES 2024 A 2030

Articles 1[er], 2, 3 et 4 -Dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière

1. ÉTAT DES LIEUX

Les deux dernières années ont vu une dégradation marquée de la situation internationale et du contexte géopolitique dans lequel évoluent la France et l'Europe. Elle se traduit par une hausse en nombre et en intensité des conflits, l'usage systématique, brutal et désinhibé de la force par des États et des acteurs non étatiques et une remise en cause du cadre de la sécurité collective. Le risque d'une guerre ouverte contre le cœur de l'Europe constitue à cet égard la principale menace pour la France et l'Europe à l'horizon 2030.

La Russie poursuit un effort de réarmement conséquent qui va au-delà de la guerre actuelle contre l'Ukraine et traduit son ambition de remise en cause de l'ordre international. Elle vise l'objectif d'accroître son armée de 300 000 soldats, 3 000 chars et 300 avions de combat supplémentaires à l'horizon 2030. Ses dépenses militaires représentent près de 40 % de son budget.

Au Moyen-Orient, l'affaiblissement de l'Iran lors de la guerre des 12 jours ne remet pas en cause sa stratégie de puissance révolutionnaire islamiste révisionniste et pourrait encourager une fuite en avant.

Le durcissement de la posture de la République populaire de Chine s'est traduit par des manœuvres militaires d'ampleur inédite autour de Taïwan. La Chine poursuit une stratégie d'influence en Europe, au Moyen-Orient ; en Afrique et en Amérique Latine. Elle développe sa coopération militaire bilatérale avec la Russie dont elle facilite l'effort de guerre en Ukraine.

Les conflits régionaux se sont multipliés que ce soit par exemple au Moyen-Orient (Conflit israélo-palestinien depuis le 7 octobre 2023 avec des extensions en Mer Rouge, au Liban et en Iran), au Caucase, entre l'Inde et le Pakistan (mai 2025). En Afrique, les tensions s'accroissent entre l'Algérie et le Maroc, les Etats africains restent instables et fragilisés par les coups d'Etat successifs et la menace islamiste.

À ces tensions et conflits s'ajoutent les menaces transversales toujours présentes ou en développement : menace terroriste, criminalité organisée, séparatismes et extrémismes violents, déstabilisations diverses résultant des évolutions démographiques et des migrations, du changement climatique et de la chute de la biodiversité, des risques sanitaires, de la raréfaction de certaines ressources primaires ou énergétiques…

La solidarité transatlantique est mise à l'épreuve depuis l'élection de Donald Trump. Un nouveau cycle de désengagement américain de la sécurité de l'Europe s'est ouvert, les États-Unis priorisant la protection de leur territoire et de leur économie et la compétition avec la Chine. Les États-Unis attendent désormais des Européens, perçus comme des concurrents commerciaux, qu'ils assument une part substantielle de l'effort de défense collective.

L'ensemble de ces évolutions interagit avec le délitement des cadres de sécurité, en premier lieu celui de l'Organisation des Nations Unies. Ce délitement favorise la prolifération nucléaire dans un contexte de désinhibition du langage de certaines puissances dotées s'agissant du recours à l'arme nucléaire.

Dans ce contexte, on observe un réveil stratégique de l'Europe, restée constante dans son soutien à l'Ukraine. Les efforts de coopération à l'échelle européenne se sont renforcés avec la mise en place de financements dédiés et des programmes capacitaires communs. L'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ouvre de nouvelles perspectives à cette coopération sur le continent.

Ce réveil stratégique s'effectue néanmoins dans un contexte fortement évolutif susceptible de fragiliser les démocraties européennes : attaques hybrides (drones, sabotages) et informationnelles, instrumentation du droit et des normes, défi technologique posé par l'intelligence artificielle, dépendances économiques, technologiques, industrielles et commerciales.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. UNE NOUVELLE AMBITION POUR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

L'accumulation et la superposition des crises dans le monde, la reconfiguration annoncée de la présence américaine en Europe ou encore la perspective plausible d'un conflit majeur sur l'espace européen nécessitent un surcroit d'effort de défense. Il convient donc d'aller au-delà de l'ambition portée par la loi de programmation militaire (LPM) du 1er août 2023 pour les années 2024-2030, dont la bonne exécution

suppose cependant que ses mécanismes soient activés pour en préserver les ressources votées.

Cet effort de réarmement se conçoit selon des besoins nouveaux, confirmés par des travaux de mise en situation scénarisée, mais également par des renoncements à ce qui ne permettra plus de faire la différence. La combinaison de ces deux paramètres offre le volant de manœuvre nécessaire pour durcir et moderniser au plus vite nos armées.

Les travaux de la *Revue nationale stratégique* (RNS) actualisée en 2025 confortent la nécessité d'accélérer et de rehausser le réarmement, dans un contexte européen de remontée des efforts de défense de nos principaux partenaires, notamment le Royaume-Uni (2,3 % en 2024 pour un objectif de 2,5 % en 2027) et l'Allemagne (2,1 % en 2024, soit +19 Md€ par rapport à 2023). La place de la France dans la défense collective de l'Europe s'établira à l'aune de son effort effectif.

Le rapport annexé au présent projet de loi précise l'ensemble des enjeux, des objectifs poursuivis et des orientations en matière d'équipement mis en œuvre dans le cadre de l'actualisation. Il complète le rapport annexé à la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense et fixe les orientations relatives à la politique de défense dans l'hexagone et en outre-mer et les moyens qui lui sont consacrés au cours de la période 2026-2030. Le présent projet de loi d'actualisation s'inscrit dans le champ de contrainte des finances publiques et de l'effort de réduction de la dépense demandé aux différentes administrations nationales et locales. Il prévoit un rehaussement de la trajectoire de ressource budgétaire de 36 Md€ sur la période 2026-2030, qui viennent s'ajouter aux 400 Md€ de crédits programmés sur la période 2024-2030 dans la loi de programmation militaire en vigueur.

Les modifications apportées à la trajectoire de ressources budgétaires en CP sont les suivantes :

En milliards d'euros courants	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Total**
Crédits de paiement de la mission "Défense" (hors pensions)	47,2	50,5	57,1	63,3	68,3	72,8	76,3	436
Dont marche déjà prévue en LPM (a)	+3,3	+3,3	+3,2	+3,2	+3,5	+3,5	+3,5	
Dont surmarche permise par l'actualisation de la LPM (b)			+3,5	+3,0	+1,5	+1,0	+0,0	

Surmarche cumulée			*+3,5*	*+6,5*	*+8,0*	*+9,0*	*+9,0*	*+36,0*
Variation totale (a) + (b)	+3,3	+3,3	+6,7	+6,2	+5,0	+4,5	+3,5	

Lecture : en 2027, les crédits de paiement de la mission « Défense » hors pensions augmentent de +6,2 Md€ par rapport aux 57,1 Md€ prévus en 2026. En effet, en addition à la marche de +3,2 Md€ initialement prévue en LPM pour 2027, une surmarche de +3,0 Md€ permet d'accélérer le réarmement.

Les surmarches de 36 Md€ sur 2026-2030 permettent, en cohérence de l'application des articles 5 et 6 de la loi de programmation militaire et de la capacité d'engagement future du ministère, d'accélérer le réarmement pour pouvoir faire face à un choc majeur d'ici 3 à 4 ans. Elles donnent par conséquent la priorité à la capacité d'engagement des armées à court terme (munitions, préparation opérationnelle, défense surface-air/lutte anti-drones, drones, guerre dans le champ électromagnétique, réserves, frappes dans la profondeur) et aux moyens de souveraineté décisionnelle (alerte avancée et espace). Elles consolident les programmes de renouvellement à long terme portés par la LPM tout en accentuant l'investissement dans les technologies de rupture (innovation opérationnelle) et en initiant un durcissement capacitaire dans chaque milieu (corps d'armée, frégates et combat naval, aviation de chasse et aviation de transport).

Notamment, ce surcroît de budget sur la période 2026-2030 :

- porte l'effort de défense à 2,5 % du PIB en 2030 (76,3 Md€ hors pensions) ;
- inclut le financement de la première phase d'un futur « service national » à hauteur de 2,3 Md€, correspondant à sa montée en puissance sur la période 2026-2030 ;
- couvre les besoins du renseignement.

2.2. RESSOURCES ET DEPLOIEMENT PROGRESSIF DU SERVICE NATIONAL

La trajectoire de ressource comprend le financement de la montée en puissance progressive du service national au cours de la période. Les éléments relatifs au service national sont présentés *infra*.

2.3. ADAPTATION DES PROVISIONS AUX NOUVELLES FORMES D'ENGAGEMENT DES FORCES

La provision annuelle au titre des surcoûts opérationnels est portée à 1,45 Md€ en 2026 puis à 1,2 Md€ par an sur le reste de la période. La hausse de la provision se justifie par la nécessaire adaptation aux évolutions de la conflictualité signalées plus haut et de la

nature des engagements des forces. Par ailleurs, l'augmentation du montant de la provision est une mesure de réalisme budgétaire compte tenu du haut niveau des surcoûts depuis 2022. Ce réalisme budgétaire contribuera à sécuriser la réalisation des autres opérations du ministère, en particulier l'accélération du réarmement.

2.4. REDRESSEMENT DE LA TRAJECTOIRE DE RECRUTEMENT DU MINISTERE DES ARMEES

Afin de sécuriser l'atteinte de la cible de 275 000 équivalents temps plein à l'horizon 2030, la trajectoire d'effectifs est réajustée sur la période 2026-2030 comme suit :

	2026	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Cible d'augmentation nette des effectifs	800	2 150	2 150	2 100	2 350

Le retard constaté à l'issue des deux premières annuités de la LPM impose en effet une trajectoire de recrutement plus ambitieuse dans une logique de rattrapage. Pour rappel, la LPM 2024-2030 prévoyait une hausse de + 4 900 équivalents temps plein entre 2026 et 2030 avec un point de passage à 271 800 équivalents temps plein en 2027. Le présent projet de loi d'actualisation prévoit une progression de + 9 550 équivalents temps plein avec un point de passage à 268 400 équivalents temps plein en 2027.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

3.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article 34 de la Constitution prévoit que des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

Les articles 2, 3 et 4 du projet de loi modifient les articles 4, 5 et 7 fixant les objectifs de la politique de défense et la programmation financière de la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Ces dispositions entrent dans le champ de l'article 34 de la Constitution.

3.1.2. Articulation avec le droit international et le droit européen

Sans objet.

3.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

3.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

3.2.2. Impacts sur les entreprises

L'accélération du réarmement se traduira par une accélération des commandes militaires et des flux financiers vers les entreprises de la base industrielle et technologique de défense et leurs sous-traitants. Compte tenu du caractère dual de l'activité de beaucoup de ces entreprises, ce surcroît d'activité participe plus largement de la réindustrialisation du territoire, de la création d'emplois qualifiés et du renforcement de la compétitivité de notre tissu économique.

3.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

3.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat et/ou de ses établissements publics et/ou sur celui de la Sécurité sociale

La trajectoire actualisée a vocation à être inscrite aux projets de loi de finances successifs sur la période. Elle devra être prise en compte pour l'élaboration de la prochaine loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

La loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ne couvre en effet que les deux premières années de la période couverte par le présent projet de loi d'actualisation de la LPM et a été promulguée sur la base de la LPM.

La trajectoire actualisée présente un écart par rapport à la LPM de +3,5 Md€ en 2026 et de +3 Md€ en 2027, soit un total de +6,5 Md€ en cumulé sur ces deux annuités.

3.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

3.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

3.2.7. Impacts sur les services administratifs

Sans objet.

3.3. IMPACTS SOCIAUX

3.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

3.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

3.3.3. Impacts sur la jeunesse

L'augmentation des recrutements et la mise en place d'un service national sur la base du volontariat offriront des opportunités professionnelles supplémentaires à différents segments de la jeunesse dans sa diversité compte tenu de la diversité des profils et des compétences recherchées par les armées.

3.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

3.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

3.4.1. Impacts sur le changement climatique

Sans objet.

3.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Sans objet.

3.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Sans objet.

3.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Sans objet.

3.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Sans objet.

3.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Sans objet.

3.4.7. Impacts sur les ressources

Sans objet.

4. CONSULTATIONS MENEES

L'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances prévoit, en son VII, que le « *Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des dispositions des projets de loi de programmation […] ayant une incidence sur les finances publiques* ».

Le Haut Conseil des finances publiques a rendu son avis le 19 mars 2026.

TITRE II – ACCELERER LE REARMEMENT

CHAPITRE IER – MIEUX ADAPTER LES POUVOIRS ECONOMIQUES AUX ENJEUX DE LA DEFENSE NATIONALE

Article 5 – Subvenir aux besoins des forces armées en matière de soutien logistique, énergétique et sanitaire par l'élargissement des possibilités d'imposer à des entreprises la constitution de stocks stratégiques et la priorisation de commandes

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La Revue Nationale Stratégique (RNS), actualisée et publiée le 14 juillet 2025, met en exergue l'évolution des menaces et les divers changements à l'échelle internationale. Elle indique en ce sens que : « *L'accélération de la dégradation de l'environnement sécuritaire mondial s'est encore confirmée en raison de la simultanéité, de la multiplication, de l'interpénétration, de la convergence et du durcissement des conflits (Ukraine, Proche et Moyen-Orient, Asie, Afrique, etc.), d'un accroissement inédit des menaces transnationales (terrorisme, criminalité organisée, séparatisme, etc.) et de la combinaison d'enjeux (climatiques, migratoires, énergétiques, commerciaux, etc.).* »[1]. Elle ajoute que : « *L'évolution de l'environnement stratégique oblige la France à s'adapter, de manière simultanée, à l'urgence immédiate en accélérant son réarmement global, à se préparer à l'hypothèse d'un engagement majeur de haute intensité dans le voisinage de l'Europe à l'horizon 2027-2030, parallèle à une hausse massive des attaques hybrides sur son territoire, et à engager la préparation de l'avenir pour rester pleinement maître de son destin national et européen à l'horizon 2040-2050* [2] ».

Les constats tenant notamment au déclenchement d'une guerre de haute intensité sur le continent européen et à des risques de pénuries, qui avaient conduit, le Président de la République à insister sur la nécessité d'entrer dans une « *économie de guerre* », à l'occasion de son discours aux armées le 13 juillet 2022, demeurent ainsi, plus que jamais, d'actualité.

[1] Revue nationale stratégique 2025, paragraphe 2, p. 8.
[2] Revue nationale stratégique 2025, paragraphe 154, p. 30.

Afin de répondre à ces différentes préoccupations, des mesures ont d'ores et déjà été mises en œuvre, depuis la RNS de 2022. La RNS 2025 précise ainsi que : « *Depuis 2022, la France a créé les conditions pour soutenir les innovations, faciliter les acquisitions réactives et augmenter les cadences de production d'équipements de défense ou de sécurité (radars, missiles Aster et Mistral, canons Caesar, Rafale, etc.). Outre la démarche de simplification dans la conduite des opérations d'armement, ceci s'est concrétisé par la remédiation des goulets d'étranglement dans la chaîne de production, la sécurisation de certains stocks de matières premières, de composants, de produits semi-finis et leurs pièces de rechange, ainsi que la préparation des réquisitions de personnes et de biens et de la priorisation des productions, dans le cadre de la loi de programmation militaire 2024-2030.* »[3] et ajoute que : « *L'effort de réduction de certaines dépendances a conduit à la relocalisation d'une dizaine de chaînes de production sensibles sur le territoire national comme les explosifs propulsifs pour gros calibres chez Eurenco à Bergerac ou la filière de soudage d'aciers spéciaux chez Selectarc à Belfort* [4]».

Dans cette même dynamique, comme le souligne le rapport d'information n° 1890 du 30 septembre 2025 déposé par la Commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information flash sur l'application de la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (ci-après LPM) : « *La LPM 2024-2030 a entendu amorcer une démarche d'« économie de guerre » destinée à permettre aux armées françaises de faire face à un éventuel engagement de haute intensité. A cet égard, la capacité de la base industrielle et technologique de défense (BITD) à produire rapidement des quantités importantes de matériel constitue un axe essentiel de la résilience requise dans l'hypothèse d'un conflit majeur. Les efforts menés depuis le début de la guerre en Ukraine, et accélérés depuis l'entrée en vigueur de la LPM, ont permis d'ores et déjà de réduire les délais de production de certaines munitions et d'augmenter les volumes de production de certains matériels*[5] ».

Précisément, l'article 49 de la LPM a permis de sécuriser l'approvisionnement des forces armées, d'une part, en garantissant, à titre préventif, la disponibilité des ressources nécessaires à la fabrication des équipements militaires et, d'autre part, en accélérant la livraison des matériels de guerre déjà commandés, lorsque les circonstances l'exigent. Un dispositif répondant à ces deux objectifs complémentaires a ainsi été introduit au sein d'un nouveau chapitre IX au titre III du livre III de la première partie de la partie législative du code de la défense, intitulé « Dispositions

[3] Revue nationale stratégique 2025, paragraphe 223, p. 45.
[4] Revue nationale stratégique 2025, paragraphe 225, p. 45.
[5] Rapport d'information, II. B. 1., p. 30.

relatives à la sécurité des approvisionnements des forces armées et des formations rattachées », qui contient les articles L. 1339-1 à L. 1339-3 nouveaux.

Celui-ci comporte deux volets permettant à l'autorité administrative :

- d'une part, d'ordonner à toute entreprise titulaire d'une autorisation de fabrication, de commerce et d'intermédiation (AFCI) de matériels de guerre, d'armes, de munitions et de leurs éléments des catégories A et B[6], la constitution d'un stock minimal de matières premières, de composants, de pièces de rechange ou de produits semi-finis stratégiques[7], dont elle est tenue d'assurer le réapprovisionnement continu au fur et à mesure de leur utilisation pour les besoins de ses activités (article L. 1339-1) ;

- d'autre part, d'ordonner à toute entreprise avec laquelle elle a conclu un marché de défense et de sécurité, au sens de l'article L. 1113-1 du code de la commande publique, de réaliser tout ou partie des prestations faisant l'objet du marché par priorité sur ses autres engagements contractuels et à toute entreprise française titulaire d'un contrat passé avec une organisation internationale ou avec un Etat tiers, de réaliser tout ou partie des prestations correspondantes par priorité sur ses autres engagements contractuels (article L. 1339-2).

Ce dispositif, qui a d'ores et déjà démontré son utilité et son efficacité, a reçu ses premières applications entre mai 2024 et décembre 2025 par l'intermédiaire d'arrêtés ordonnant aux principales entreprises de la base industrielle et technologique de défense (ci-après BITD), après consultation préalable, de constituer des stocks stratégiques[8]. Précisément, la mise en œuvre de ce dispositif a d'ores et déjà permis d'impulser la constitution de stocks de matières, de composants, de pièces de rechange et de produits semi-finis indispensables à l'activité des forces armées au sein de sept grands maitres d'œuvre industriels. Au 25 septembre 2025, tous les industriels de l'armement visés par une demande d'arrêté avaient mené les travaux d'identification des vulnérabilités, initié les stocks et transmis un rapport d'avancement au ministère. Aucune amende n'a été infligée à ce jour en application de ces dispositions. Au contraire, l'industrie de défense a été globalement volontariste pour mener ces travaux, qui participe à leur résilience et vont également donc dans son intérêt (résilience). Conformément aux dispositions du I de l'article L. 1339-1 et de l'article R. 1339-4 du code de la défense, certains arrêtés ont déjà fait l'objet d'un

[6] Selon la classification opérée par l'article L. 2331-1 du code de la défense.

[7] Matière première transformée nécessitant des transformations supplémentaires pour devenir un produit fini et indispensable à l'activité des forces armées et des formations rattachées.

[8] Rapport sur la mise en œuvre des articles 47 à 51 de la LPM relatifs à l'économie de défense.

réexamen annuel afin, le cas échéant, d'être actualisés au regard notamment des besoins exprimés.

Néanmoins, eu égard au contexte actuel, il apparait désormais nécessaire de faire appel à la résilience de l'ensemble de la société française, entendue comme « *la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable. Elle concerne non seulement les pouvoirs publics, mais encore les acteurs économiques et la société civile tout entière*[9] ».

La RNS souligne en ce sens que : « *Le secteur de l'industrie, dont la BITD, doit être en mesure de répondre au besoin de production rapide, agile et en masse tout en maintenant la capacité à garantir dans la durée la production de systèmes complexes. Pour cela, la réduction des vulnérabilités de production (goulets d'étranglement, approvisionnement, sécurité et disponibilité énergétique) doit être poursuivie. La résilience des chaînes de sous-traitance doit être garantie, y compris par le recours à des entreprises européennes quand cela est possible. La recherche de mesures visant à gagner sur les coûts, les délais et les cadences de production doit être poursuivie en lien avec les acteurs industriels, en envisageant, au besoin, le recours à des méthodes de production du secteur civil.* »[10] A cet égard, elle fait état de la nécessité, pour les ministères des armées et des anciens combattants et de l'intérieur, de nouer, dès 2025, des partenariats avec des industriels hors secteur défense afin de déclencher au besoin la production de masse de certains composants ou équipements militaires pré-identifiés, en complément de la production de la BITD et de la base industrielle et technologique de sécurité (ci-après BITS)[11].

Par ailleurs, les divers exercices interministériels et ceux menés récemment par les forces armées (ORION 2023), le retour d'expérience de la crise COVID et les différents travaux conduits au sein de l'état-major des armées ont corroboré le besoin d'étendre l'effort attendu de la part des industriels de la BITD aux autres entreprises civiles afin de couvrir plus largement les besoins des armées, y compris ceux des services de soutien des forces en opération (service du commissariat des armées et service de santé des armées notamment), aujourd'hui exclus. A ce titre, il apparait opportun d'élargir le dispositif institué par l'article 49 afin d'une part, d'étendre le champ du volet « stocks » en l'ouvrant à d'autres bénéficiaires et destinataires et en incluant d'autres types de biens ou matériels et, d'autre part, de permettre la priorisation de prestations, au-delà des seuls marchés de défense et de sécurité.

---

[9] Revue nationale stratégique 2025, note de bas de page 26, p.39.
[10] Revue nationale stratégique, paragraphe 231, p. 46.
[11] Revue nationale stratégique, paragraphe 524, p. 93.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

1.2.1. La sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation est une exigence constitutionnelle susceptible de justifier une atteinte à d'autres principes à valeur constitutionnelle.

Il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat que les *« exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* », au premier rang desquelles figurent l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, qui en sont la finalité, mais également la protection du secret de la défense nationale et la libre disposition de la force armée, sont prises en compte par le juge dans son contrôle de proportionnalité en cas d'atteinte à d'autres principes à valeur constitutionnelle.

Il revient au juge d'assurer une *« conciliation qui ne soit pas déséquilibrée »* entre la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et les autres exigences constitutionnelles[12].

En tant qu'elle est fondée sur la mise en œuvre du principe de *« nécessaire libre disposition de la force armée »* découlant des articles 20 et 21 de la Constitution, en application desquels *« le Gouvernement décide, sous l'autorité du Président de la République, de l'emploi de la force armée »*[13], toute mesure destinée à garantir l'approvisionnement en matériel des armées peut ainsi porter atteinte à l'exercice de certains droits et libertés reconnus aux partenaires de l'administration.

1.2.2. Des restrictions peuvent être apportées à la liberté d'entreprendre dès lors qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Bien que le Conseil constitutionnel rappelle que *« la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration [des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789], consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre »*[14], il

---

[12] Mme Ekaterina B., épouse D., et autres, 10 novembre 2011, n° 2011-192 QPC, à propos du droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif et du droit à un procès équitable ; Loi relative au renseignement, 23 juillet 2015, n° 2015-713 DC, à propos du droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, du droit à un procès équitable et du principe du contradictoire ; Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, 10 novembre 2016, n° 2016-738 DC, à propos de la liberté d'expression et de communication ; La Quadrature du net, 9 juillet 2021, n° 2021-924 QPC, à propos du respect de la vie privée.

[13] M. Dominique de L., 28 novembre 2014, n° 2014-432 QPC.

[14] Loi de nationalisation, 16 janvier 1982, n° 81-132 DC.

considère que cette dernière *« n'est toutefois ni générale ni absolue »*[15] et *« qu'il est loisible au législateur d'apporter à cette liberté des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »*[16].

A titre d'exemple, afin de reconnaître le caractère proportionné des dispositions de la loi n° 55- 385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence permettant à l'autorité administrative, dans le cadre de l'état d'urgence, d'ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature, le juge constitutionnel a constaté que le législateur avait encadré les conditions de mise en œuvre du dispositif, qu'il avait expressément prévu que les mesures en cause devaient être justifiées et proportionnées aux raisons les ayant motivé, que *« le juge administratif est chargé de s'assurer que chacune de ces mesures est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit »* et que la loi en définissait les conditions d'application dans le temps[17].

L'instauration de mesures destinées à garantir l'approvisionnement des forces armées suppose, dès lors, que les obligations corrélatives imposées aux fournisseurs des armées soient pleinement justifiées au regard des objectifs poursuivis par la loi et qu'elles apparaissent proportionnées par rapport aux catégories d'entreprises concernées et à leur activité réelle.

1.2.3. Les atteintes à la liberté contractuelle doivent être justifiées par des motifs d'intérêt général.

Le Conseil constitutionnel considère, selon une jurisprudence constante, qu'il *« est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Par ailleurs, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 »*[18].

En l'espèce, s'agissant de l'existence d'un tel motif d'intérêt général, le juge constitutionnel a notamment retenu qu'en conférant au Haut conseil de stabilité

[15] Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, 20 janvier 1993, n° 92-316 DC.
[16] Société Chaud Colatine, 21 janvier 2011, n° 2010-89 QPC.
[17] Ligue des droits de l'homme, 19 février 2016, n° 2016-535 QPC.
[18] Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, 8 décembre 2016, n° 2016-741 DC.

financière la faculté de limiter temporairement le paiement des valeurs de rachat d'un contrat d'assurance-vie, *« le législateur a entendu permettre la prévention de risques représentant une menace grave et caractérisée soit pour la stabilité du système financier, soit pour la situation financière de l'ensemble ou d'un sous-ensemble significatif des organismes du secteur de l'assurance »* et que, *« ce faisant, le législateur a poursuivi un but d'intérêt général »*.

Il en ressort que le législateur est notamment fondé à reporter temporairement les effets des contrats afin de prévenir la survenance de risques représentant une menace grave et caractérisée soit pour la continuité d'un secteur d'activités donné, soit pour la situation particulière d'un sous-ensemble significatif d'entités de ce secteur. La garantie de l'approvisionnement des forces armées paraît, en ce sens, constituer un motif d'intérêt général suffisant pour justifier une atteinte à la liberté contractuelle.

1.2.4. Des limitations peuvent être apportées à l'exercice du droit de propriété, sous réserve d'être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Alors que l'article 2 de la Déclaration de 1789 consacre la propriété au nombre des « *droits naturels et imprescriptibles de l'homme* », l'article 17 de ce même texte proclame que « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

Or, à l'occasion de l'examen d'une disposition prévoyant que le propriétaire d'un mur séparatif peut être tenu de le rendre mitoyen en tout ou partie à la demande du propriétaire du fonds qui le joint, le Conseil constitutionnel a jugé qu'elle n'entrait pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 dans la mesure où le « *maître du mur* […]*, dans les limites de l'usage en commun fixées par les articles 653 et suivants du code civil, continue à exercer sur son bien tous les attributs du droit de propriété*[19].

Selon un raisonnement similaire, il a retenu qu'une disposition permettant à l'autorité administrative de subordonner la délivrance d'un permis de construire ou l'absence d'opposition à une déclaration de travaux à l'institution d'une servitude interdisant ou limitant l'usage, en période hivernale, des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive non desservis par des voies et réseaux « *n'entraîne pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 mais une limitation à l'exercice du droit de propriété* »[20]. Il en va de même de servitudes tendant à l'établissement à demeure de

[19] M. Pierre B., 12 novembre 2010, n° 2010-60 QPC.
[20] Société civile Groupement foncier rural Namin et Co, 10 mai 2016, n° 2016-540 QPC.

canalisations souterraines ou de supports pour conducteurs aériens sur des terrains privés non bâtis non clôturés[21].

Il en est ainsi notamment de dispositions autorisant les agents des impôts à procéder à des tests de contrôle des procédures de traitement automatisé de la comptabilité d'une entreprise « *sans prévoir une indemnisation pour privation temporaire de jouissance du matériel de l'entreprise* », étant précisé qu' « *aucune règle constitutionnelle n'impose l'indemnisation des sujétions subies par une entreprise du fait du contrôle fiscal* »[22].

En outre, à l'instar de sa jurisprudence susmentionnée relative aux atteintes à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, le Conseil constitutionnel considère qu'« *en l'absence de privation du droit de propriété, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* »[23].

S'agissant de l'appréciation de la proportionnalité d'une telle mesure, le juge constitutionnel a, par exemple, jugé que cette condition était satisfaite dès lors que le législateur avait circonscrit son périmètre d'application, que la décision correspondante était « *placée sous le contrôle du juge administratif* » et que « *Le propriétaire du bien objet de la servitude dispose de la faculté, au regard des changements de circonstances, d'en demander l'abrogation à l'autorité administrative à tout moment* »[24].

Les dispositifs envisagés sont justifiés par un motif d'intérêt général dès lors qu'ils visent à garantir l'approvisionnement des forces armées et des formations rattachées. Bien qu'étendus par la présente mesure, ces dispositifs demeurent néanmoins circonscrits, pour le premier, à l'approvisionnement des forces armées et des formations rattachées en matériels de guerre et en équipements nécessaires au soutien logistique, énergétique et sanitaire et, pour le second, aux marché de défense ou de sécurité mentionnés à l'article L. 1113-1 du code de la commande publique et aux marchés mentionnés aux articles L. 1111-2 à L. 1111-5 du même code conclus entre l'autorité administrative et l'entreprise visée par la mesure. Par ailleurs, les arrêtés ordonnant de telles mesures, qui pourront être soumis au contrôle du juge administratif, feront l'objet, en ce qui concerne la constitution de stocks stratégiques, d'un réexamen annuel.

Dans ces conditions, il paraît dès lors proportionné d'ouvrir une possibilité d'imposer aux entreprises contribuant à l'approvisionnement des forces armées des limitations

---

[21] Association Avenir Haute Durance et autres, 2 février 2016, n° 2015-518 QPC.
[22] Loi de finances pour 1982, 30 décembre 1981, n° 81-133 DC.
[23] Mme Barbara D. et autres, 8 avril 2011, n° 2011-118 QPC.
[24] *Cf*. décision n° 2016-540 QPC susmentionnée.

à l'exercice du droit de propriété qu'elles détiennent sur les biens concourant à leur activité, sans pour autant les assortir d'un mécanisme d'indemnisation, sous réserve qu'elles soient, comme énoncé précédemment, justifiées par un motif d'intérêt général et en rapport avec l'objectif poursuivi.

1.2.5. Des obligations peuvent être mises à la charge d'opérateurs privés sans créer de rupture d'égalité devant les charges publiques, sous réserve d'être rattachables aux activités desdits opérateurs.

L'article 13 de la Déclaration de 1789 prévoit que : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Le Conseil constitutionnel considère que si cet article « *n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »[25].

En pratique, le juge constitutionnel vérifie si, à travers la différence de traitement ainsi instituée, le législateur « *n'a pas reporté sur des personnes privées des dépenses qui, par leur nature, incomberaient à l'Etat* ». Tel fut le cas pour les dispositions de l'article L. 34-11 du code des postes et des communications électroniques soumettant à autorisation préalable l'exploitation de certains équipements de réseaux radioélectriques mobiles (5G) pour vérifier l'absence de risque sérieux d'atteinte aux intérêts de la défense et de la sécurité nationale : si la mise en œuvre de ces dispositions est susceptible d'entraîner des charges pour les opérateurs, il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, la sécurisation des réseaux de communication mobile étant « *directement liée aux activités des opérateurs qui utilisent et exploitent ces réseaux afin d'offrir au public des services de communications électroniques* »[26].

De manière plus souple, le Conseil constitutionnel a considéré que des dispositions imposant aux fabricants et importateurs de produits du tabac, d'une part, d'imprimer ou d'apposer sur les unités de conditionnement de ces produits un dispositif de sécurité infalsifiable et, d'autre part, de fournir gratuitement les équipements nécessaires à la détection de ces éléments aux agents des administrations chargées de les contrôler, « *le législateur a entendu garantir l'authenticité des produits du tabac mis sur le marché pour lutter contre leur commerce illicite* », étant précisé que « *la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac n'est pas sans lien avec les activités des*

[25] Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports, 10 janvier 2001, n° 2000-440 DC.
[26] Société Bouygues télécom et autre, 5 février 2021, n° 2020-882 QPC.

entreprises qui les fabriquent ou les importent, qui ont au demeurant un intérêt à la mise en œuvre de la mission de contrôle, par l'Etat, des dispositifs de sécurité apposés sur les unités de conditionnement de ces produits »[27].

A contrario, il a été jugé que « *s'il est loisible au législateur, dans le respect des libertés constitutionnellement garanties, d'imposer aux opérateurs de réseaux de télécommunications de mettre en place et de faire fonctionner les dispositifs techniques permettant les interceptions justifiées par les nécessités de la sécurité publique, le concours ainsi apporté à la sauvegarde de l'ordre public, dans l'intérêt général de la population, est étranger à l'exploitation des réseaux de télécommunications* » et « *que les dépenses en résultant ne sauraient dès lors, en raison de leur nature, incomber directement aux opérateurs* »[28].

En conséquence, ne sauraient être mises à la charge des entreprises concourant à l'approvisionnement des forces armées, sans compensation des dépenses induites, que des obligations susceptibles d'être directement rattachées à leurs activités et qui n'auraient, par leur nature, pas nécessairement vocation à relever de la compétence de l'Etat.

1.2.6. L'application du principe de responsabilité ne fait pas obstacle à l'instauration de conditions particulières de mise en œuvre de cette responsabilité

Le Conseil constitutionnel considère, selon une jurisprudence constante, qu'« *il résulte de la liberté proclamée par l'article 4 de la Déclaration de 1789 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, 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 une atteinte disproportionnée ni aux droits des victimes d'actes fautifs ni au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789* »[29].

En ce sens, le législateur apparaît fondé à assortir la faculté, pour des entreprises, de solliciter l'indemnisation des préjudices causés par les décisions de l'administration d'une procédure permettant de vérifier la réalité et l'étendue des préjudices allégués.

---

[27] Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes, 24 janvier 2020, n° 2019-821 QPC.
[28] Loi de finances rectificative pour 2000, 28 décembre 2000, n° 2000-441 DC.
[29] 2010-2 QPC, 11 juin 2010, cons. 11 ; 2010-8 QPC, 18 juin 2010, cons. 10 ; 2011-116 QPC, 8 avril 2011, cons. 4 ; 2011-127 QPC, 6 mai 2011, cons. 7 ; 2011-167 QPC, 23 septembre 2011, cons. 4 ; 2014-415 QPC, 26 septembre 2014, cons. 5.

A cet égard, le Conseil constitutionnel a notamment jugé que des dispositions conférant à l'autorité préfectorale la faculté de diligenter une enquête administrative préalablement à l'exercice d'un droit de propriété par des particuliers ne méconnaissait pas les droits et libertés que ces derniers tiennent de la Constitution dès lors que « *ni par leur objet, ni par leur libellé, les dispositions* [en cause] *n'excluent la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique au cas où une décision légalement prise sur leur fondement causerait un préjudice indemnisable* »[30].

Ce faisant, tout mécanisme de vérification préalable mis en œuvre par l'administration apparaît fondé dès lors qu'il demeure soumis au contrôle du juge.

1.2.7. Tout manquement à des mesures ordonnées par l'autorité administrative, diligentées dans le cadre de prérogatives de puissance publique, est susceptible de donner lieu à des sanctions administratives.

Il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que « *le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* »[31].

Au titre de ces droits et libertés constitutionnellement garantis, il est possible de distinguer des exigences procédurales comme des exigences de fond.

- *Les droits de la défense doivent être pris en compte préalablement au prononcé de sanctions et s'imposent sans que le législateur n'ait à en rappeler l'existence.*

Le respect des droits de la défense, initialement consacré comme principe général du droit[32], puis comme principe fondamental reconnu par les lois de la République[33], constitue à présent une exigence à valeur constitutionnelle rattachée à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789[34].

---

[30] Loi complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, 22 janvier 1990, n° 89-267 DC.
[31] Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, 28 juillet 1999, n° 89-260 DC.
[32] CE, 5 mai 1944, Dame Veuve Trompier-Gravier, Rec. p. 133.
[33] Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail, 2 décembre 1976, n° 76-70 DC.
[34] Loi pour l'égalité des chances, 30 mars 2006, n° 2006-535 DC.

Ce principe ne concerne pas seulement les peines prononcées par le juge pénal, mais s'applique à toute sanction ayant le caractère d'une punition, y compris si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire[35]. Il implique « *qu'aucune sanction ayant le caractère d'une punition ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés* » et « *s'impose aux autorités disposant d'un pouvoir de sanction sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence »*[36].

- *L'impartialité objective et l'indépendance des tribunaux ne sont pas opposables aux sanctions prises par une autorité soumise au pouvoir hiérarchique du ministre.*

La portée de ces principes a été singulièrement étendue sous l'influence de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH)[37], qui implique d'aller au-delà de l'impartialité subjective tenant à l'homme et à son comportement, mais de bien veiller à l'impartialité objective tenant aux fonctions exercées qui sont de nature, indépendamment de ses convictions personnelles, à faire douter de l'indépendance de celui qui les tient[38].

Néanmoins, le respect de ces principes s'impose lorsque la sanction est prononcée par une autorité administrative non soumise au pouvoir hiérarchique du ministre[39].

Le respect de l'impartialité objective et de l'indépendance ne s'impose pas aux autorités administratives placées sous la responsabilité d'un ministre en ce qu'elles ne sauraient être assimilées à un « tribunal » au sens de l'article 6§1 (voir, en ce sens, CE, 27 mars 2000, n°187703 à propos des pénalités fiscales ; CE, 21 décembre 2018, n°424520, à propos des sanctions prononcées par l'ANAH).

[35] Loi relative à la liberté de communication, 17 janvier 1989, n° 88-248 DC.
[36] M. Stéphane R. et autres, 24 octobre 2014, n° 2014-423 QPC.
[37] L'article 6§1 de la CESDH pose le principe d'impartialité et d'indépendance des tribunaux en ces termes : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* ».
[38] CE, 4 juillet 2003, n° 234353
[39] Société Numéricâble SAS et autre, 5 juillet 2013, n° 2013-331 QPC ; Société Barnes et autre, 9 mars 2017, n° 2016-616/617 QPC.

- *Le principe de légalité des délits et des peines, qui s'applique aux sanctions administratives, implique de préciser les obligations auxquelles est soumise une personne.*

En matière de sanctions administratives, le Conseil constitutionnel juge « *qu'appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements* »[40].

Dans sa décision n° 255136 du 7 juillet 2004, le Conseil d'Etat a précisé que « *lorsqu'il est appliqué aux sanctions administratives, le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève ; il implique, en revanche, que les sanctions soient prévues et énumérées par un texte* ».

- *Les sanctions sont soumises aux principes d'individualisation et de proportionnalité des peines.*

Aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789, « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Or, il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que « *les principes énoncés par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition* », étant précisé que « *si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer, en matière disciplinaire, de l'absence d'inadéquation manifeste entre les peines disciplinaires encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance* »[41].

A titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a reconnu la constitutionnalité d'un dispositif conférant à l'autorité administrative, « *sous le contrôle du juge, le soin de fixer le montant de la sanction pécuniaire, dans la limite du maximum déterminé par les dispositions contestées, et de proportionner cette sanction à la gravité des faits reprochés, à l'importance du dommage causé à l'économie, à la situation de l'entreprise*

[40] Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, 17 janvier 1989, n° 88-248 DC.
[41] M. Michel G., 25 novembre 2011, n° 2011-199 QPC.

sanctionnée ou du groupe auquel elle appartient et à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées »[42].

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Si la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et celle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) confirment les grands principes de la jurisprudence constitutionnelle détaillée au 1.2 *supra*, il peut être souligné que toute mesure imposée aux entreprises assurant l'approvisionnement des forces armées pourrait avoir un impact sur certains droits et libertés protégés par le droit de l'Union européenne, notamment sur les règles relatives au bon fonctionnement du marché intérieur.

De telles mesures seraient, en effet, susceptibles de porter atteinte à l'interdiction des restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation entre les Etats membres, respectivement prévues aux articles 34 et 35 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ainsi qu'à l'interdiction des restrictions à la liberté d'établissement, prévues à l'article 49 de ce texte.

Toutefois, les articles 36 et 52 du TFUE autorisent notamment les Etats membres à adopter des dispositions législatives, réglementaires et administratives instituant de telles restrictions lorsqu'elles sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

En outre, il apparaît que la sécurité publique peut être invoquée tant pour des raisons de sécurité intérieure que de sécurité extérieure. C'est à chaque Etat membre qu'il revient de démontrer que les mesures qu'il impose sont justifiées. Dans l'arrêt n° 72/83 du 10 juillet 1984, *Campus Oil,* la CJUE a ainsi validé une mesure nationale dérogeant à l'article 34 du TFUE pour des raisons de sécurité publique, qui imposait aux importateurs de pétrole de s'approvisionner, à concurrence de 35 % de leurs besoins, auprès d'une compagnie pétrolière nationale, en respectant des prix fixés par le gouvernement.

Plus particulièrement, le *b* du paragraphe 1 de l'article 346 du TFUE autorise tout Etat membre à « *prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce* » des produits figurant sur une liste fixée par le Conseil[43] mentionnée au paragraphe 2 du

[42] Société Grands Moulins de Strasbourg SA et autre, 14 octobre 2015, n° 2015-489 QPC.

[43] Liste fixée par la décision n° 255/58 du Conseil du 15 avril 1958, qui n'a été publiée au Journal officiel des Communautés européennes que le 27 septembre 2001, à l'occasion de la réponse apportée à la question écrite E-1324/01 posée par le député européen Bart Staes.

même article. Ainsi que le précise le considérant 10 de la directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009[44] « *cette liste ne comprend que les équipements qui sont conçus, développés et produits à des fins spécifiquement militaires* », étant souligné qu'elle « *est générique et est à interpréter au sens large à la lumière du caractère évolutif des technologies, des politiques d'acquisition et des besoins militaires conduisant au développement de nouveaux types d'équipements* ».

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Le droit américain prévoit, *via* le dispositif « *Defense Priorities and Allocations System Program* » (DPAS), un mécanisme de priorisation des contrats et commandes notamment applicable à la défense nationale, à l'énergie et à la sécurité intérieure. Ce dispositif, dont la mise en œuvre n'est pas limitée aux crises et aux conflits armés, peut également être utilisé pour venir en aide à un autre Etat. Son objectif principal est de garantir, en temps voulu, la disponibilité des ressources industrielles pour répondre aux exigences de la défense nationale et de la préparation aux situations d'urgence.

Le DPAS fait l'objet du paragraphe 700.1 du titre 15 du « *Code of Federal Regulations* » et découle du « *Defense Production Act* » de 1950 (Sec. 101). L'habilitation donnée par le Congrès d'y recourir pour une durée limitée a été renouvelée plus de 50 fois depuis 1950.

Sur le fondement de cette habilitation, le Président des Etats-Unis peut exiger l'acceptation et l'exécution préférentielles des contrats ou des commandes ainsi que l'allocation des matériaux, des services et des installations nécessaires à leur mise en œuvre, afin de soutenir certains programmes concernant la défense nationale ou l'énergie. Le Département du Commerce bénéficie, par le biais d'un décret présidentiel (*The National Defense Resources Preparedness Executive Order*, E.O. 13603), d'une délégation pour mettre en oeuvre les décisions correspondantes. A cet égard, il lui appartient notamment d'autoriser le Département de la Défense à prioriser les contrats ou commandes concernées. Il existe deux niveaux de priorisation : d'une part, les contrats « DO », qui sont prioritaires sur les contrats « de droit commun », et, d'autre part, les contrats « DX »[45], qui sont prioritaires sur les contrats « DO ». D'un point de vue formel, tous ces actes comprennent le degré de priorisation,

[44] Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité.

[45] Conformément au « *Defense Priorities and Allocations System Program* » (DPAS), les « DO » et « DX » correspondent à des symboles de notation permettant de préciser le niveau de priorité des contrats concernés.

une date de livraison requise, une signature et une déclaration signalant l'applicabilité des procédures DPAS.

Les entreprises américaines concernées par ces contrats et commandes liés à la défense nationale et priorisés sont légalement tenues de leur accorder un traitement prioritaire et de respecter, le cas échéant, le calendrier imposé par l'administration. Il existe un nombre très limité de cas où le rejet d'une commande priorisée est possible : soit lorsque la commande est impossible à exécuter à la date demandée (dans ce cas, la commande doit être rejetée, mais une date de livraison ultérieure doit nécessairement être proposée), soit lorsque la commande ou le service demandé n'est pas ou n'est plus fourni par l'entreprise sollicitée.

Ces priorisations sont fréquemment utilisées par le Département de la Défense américain, étant précisé que le département du Commerce estime qu'environ 300 000 de ces contrats sont conclus chaque année.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

2.1.1. Généralités

La loi de programmation militaire 2024-2030[46] a introduit un nouveau cadre légal permettant d'assurer la sécurité des approvisionnements des forces armées et des formations rattachées afin de limiter le risque de pénurie. En ce sens, un dispositif comportant deux volets a été introduit respectivement aux articles L. 1339-1 et L. 1339-2 du code de la défense.

Ces deux volets permettent à l'autorité administrative d'une part, d'ordonner à toute entreprise titulaire d'une autorisation de fabrication, de commerce et d'intermédiation (AFCI) de matériels de guerre, d'armes, de munitions et de leurs éléments des catégories A[47] et B[48], la constitution d'un stock minimal de matières

[46] Loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.
[47] *Cf.* article L. 311-2 du code de la sécurité intérieure : matériels de guerre et armes interdits à l'acquisition et à la détention. Cette catégorie comprend les sous-catégories A1 (armes et éléments d'armes interdits à l'acquisition et à la détention, exemples : arme à feu de poing, arme à feu d'épaule à répétition semi-automatique à percussion annulaire ou centrale) et A2 (armes relevant des matériels de guerre, les matériels destinés à porter ou à utiliser au combat les armes à feu, les matériels de protection contre les gaz de combat, exemples : arme à répétition automatique, canon, torpille, missile, grenade).
[48] *Idem ;* armes soumises à autorisation pour l'acquisition et la détention (exemples : arme à feu de poing (pistolet, revolver, arme d'épaule à répétition manuelle).

premières, de composants, de pièces de rechange ou de produits semi-finis stratégiques, dont elle est tenue d'assurer le réapprovisionnement continu au fur et à mesure de leur utilisation pour les besoins de ses activités (article L. 1339-1) et, d'autre part, d'ordonner à toute entreprise avec laquelle elle a conclu un marché de défense et de sécurité, au sens de l'article L. 1113-1 du code de la commande publique, de réaliser tout ou partie des prestations faisant l'objet du marché par priorité sur ses autres engagements contractuels et à toute entreprise française titulaire d'un contrat passé avec une organisation internationale ou avec un Etat tiers, de réaliser tout ou partie des prestations correspondantes par priorité sur ses autres engagements contractuels (article L. 1339-2).

Ces deux volets sont néanmoins respectivement limités aux entreprises titulaires de l'autorisation mentionnée à l'article L. 2332-1 du code de la défense[49] et aux marchés de défense et de sécurité. Il exclut par ailleurs le soutien médical et ne concerne le soutien courant des forces en opération que de manière marginale.

Or, les motifs exposés précédemment ont notamment corroboré le besoin d'élargir le dispositif au soutien logistique et énergétique (le transport, l'eau, les produits d'hygiène, les autres produits alimentaires, les matériels et modules de vie en opérations, etc.) ainsi qu'au soutien médical (structures médicales projetables par exemple).

2.1.2. S'agissant de l'obligation de constitution de stocks.

L'actuel article L. 1339-1 du code de la défense imposant la constitution de stocks minimaux est limité aux entreprises *« titulaires de l'autorisation mentionnée à l'article L. 2332-1 »* du code de la défense. Il ne vise donc que les entreprises titulaires de l'autorisation de fabrication, de commerce ou d'intermédiation de matériels de guerre, d'armes, de munitions ou de leurs éléments des catégories A et B et exclut ainsi tous les autres opérateurs économiques essentiels au déploiement des forces armées.

A défaut d'intégration des entreprises non titulaires de cette autorisation dans le cadre législatif susmentionné, les services chargés d'assurer le soutien logistique, énergétique et médical ne peuvent, pour sécuriser les approvisionnements des forces armées en ces domaines, que solliciter un accord mutuel entre le pouvoir adjudicateur et l'opérateur économique au travers d'une clause contractuelle.

Or, le soutien des forces en opération est un élément clé pour la réussite de la mission, et il apparaît dès lors nécessaire de lever la restriction posée par la loi afin d'inclure également d'autres entreprises que celles titulaires de l'autorisation mentionnée à

[49] Autorisation de fabrication, de commerce et d'intermédiation relative aux matériels de guerre.

l'article L. 2332-1 et qui fabriquent des types de biens ou matériels indispensables à la vie en campagne tels que les matériels et modules de vie en opération, les produits alimentaires, les produits d'hygiène ou encore les structures médicales projetables. Les stocks de produits entrant dans la composition de tels matériels permettraient ainsi d'absorber les premiers recomplètements massifs des armées au cours de la montée en puissance rapide des chaines de production en période de conflit.

A l'inverse, l'extension aux produits de santé et pétroliers n'apparait pas requise, les fournisseurs étant déjà tenus de constituer des stocks en application d'autres dispositifs spécifiques prévus respectivement par les articles L. 5121-29 du code de la santé publique et L. 642-2 et suivants du code de l'énergie. Dans ce cadre, ainsi que le rappellent expressément les nouvelles dispositions de l'article L. 1339-1, qui précisent que « *les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux produits stockés sur le fondement des articles L. 5121-29 et suivants du code de la santé publique et L. 642-2 et suivants du code de l'énergie.* », ces trois dispositifs demeurent distincts et étanches. Les stocks stratégiques pourraient en tout état de cause être utilisés à des fins de défense et de sécurité nationale, ainsi que l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2024-14 LOM du 12 juin 2024. Cette décision précise l'interprétation des dispositions de l'article L. 671-1 du code de l'énergie, qui constitue l'équivalent, pour l'outre-mer, de l'article L. 642-2, qui ne s'applique qu'en France métropolitaine. Le Conseil considère en effet que ces dispositions, « *qui visent exclusivement à garantir la sécurité d'approvisionnement sur l'ensemble du territoire de la République en cas de crise internationale ou locale, sont relatives aux prérogatives de l'État en matière de sécurité et de défense* ». Néanmoins, une telle utilisation ne présenterait pour les armées qu'un caractère subsidiaire dès lors qu'elles disposent dans ces deux domaines de services (service de santé des armées et service de l'énergie opérationnelle) chargés du stockage et/ou de la fabrication des produits nécessaires à leurs besoins dans ces domaines.

S'agissant des sanctions, et pour le seul cas de la récidive, dès lors que le retrait de l'AFCI n'est envisageable que pour les entreprises initialement concernées par le dispositif (entreprises titulaires d'AFCI), il est nécessaire de légiférer pour prévoir une alternative applicable à toutes les entreprises afin de s'assurer de la pleine effectivité du dispositif.

2.1.3. S'agissant de la priorisation des marchés.

L'actuel article L. 1339-2 du code de la défense est susceptible de s'appliquer à l'ensemble des titulaires d'un marché de défense et de sécurité mentionné à l'article L. 1113-1 du code de la commande publique ainsi qu'aux sous-contractants de tout niveau dont la participation est indispensable à l'exécution de tels marchés. Les autres

marchés susceptibles d'être passés par le ministère des armées et des anciens combattants en sont ainsi exclus. Dans le cadre de ces derniers marchés, l'autorité administrative est ainsi contrainte, pour bénéficier d'un mécanisme équivalent, dans ses effets, à celui prévu par l'article L. 1339-2, d'obtenir l'accord préalable de l'opérateur économique et de l'inscrire dans une clause contractuelle. Il apparaît dès lors nécessaire de lever cette restriction afin d'inclure, en *sus* des marchés de défense et de sécurité, tous les marchés mentionnés aux articles L. 1111-2 à L. 1111-5 du code de la commande publique (marchés de travaux, de fournitures et de services), passés par le ministère des armées et des anciens combattants pour le soutien des forces en opération, notamment ceux conclus par le service du commissariat des armées et le service de santé des armées.

Ce dispositif, bien qu'étendu, demeurerait néanmoins assorti de toutes les garanties requises au titre de la jurisprudence constitutionnelle et européenne.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin de répondre aux difficultés identifiées au paragraphe 2.1., la présente mesure est destinée à renforcer davantage la sécurité des approvisionnements des forces armées et des formations rattachées :

- d'une part, en élargissant l'obligation de constitution de stocks, prévue par l'article L. 1339-1 du code de la défense, à toutes les entreprises susceptibles de fournir des armes et matériels stratégiques pour les armées (à l'exclusion des produits de santé et pétroliers). Sont par ailleurs susceptibles d'être concernés par la mesure nouvelle, toutes les matières et tous les produits essentiels rentrant dans la composition de matériels de guerre mais aussi des biens essentiels au soutien des forces armées et des formations rattachées déployées tels que les vivres ou les matériels de vie en campagne ;

- d'autre part, en élargissant la possibilité, introduite à l'article L. 1339-2 du code de la défense, d'ordonner la priorisation de prestations à tous les titulaires de marchés passés avec le ministère des armées et des anciens combattants, sans la limiter aux seuls marchés de défense et de sécurité. Au-delà des seuls besoins des forces armées françaises, cette faculté de priorisation permettrait au ministère de mieux honorer ses engagements internationaux, d'assurer la poursuite des coopérations internationales en matière militaire, ainsi que d'exécuter les contrats conclus par des organisations internationales auxquelles il est partie ou par des Etats partenaires.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le recours à des mécanismes contractuels a été envisagé afin de garantir les conditions d'approvisionnement des forces armées en matériel à usage militaire dédié au soutien des forces en opération, étant rappelé que l'administration dispose toujours de la faculté de recourir au régime des réquisitions lorsqu'une mesure de contrainte s'avère nécessaire. Cependant, il est apparu qu'une telle option ne permettrait pas de répondre de manière satisfaisante à l'ensemble des problématiques en cause et qu'il serait préférable d'aménager un dispositif intermédiaire.

En premier lieu, même si le ministère des armées et des anciens combattants s'emploie à obtenir, de manière volontaire et coordonnée, des stocks nécessaires à l'équipement des forces armées, il peut, en pratique, s'avérer difficile d'obtenir des engagements fermes en la matière, en particulier dans un contexte de hausse des prix.

En outre, alors que le volume et la nature du stock à constituer peuvent évoluer en fonction de facteurs conjoncturels, les conditions de révision d'une clause contractuelle prévue à cette fin ne sont pas nécessairement compatibles avec la nécessité de l'adapter rapidement à de nouveaux besoins, sachant que, le cas échéant, une telle évolution du contrat peut être assortie d'une lourde contrepartie financière. Or, ce surcoût assumé par l'Etat apparaît d'autant moins approprié que la constitution d'un tel stock, qui s'apparente à un fonds de roulement, est directement liée aux activités des professionnels du secteur et qu'elle contribue nécessairement à la satisfaction de leurs propres intérêts.

En deuxième lieu, toute mesure tendant à la priorisation des commandes passées par l'Etat ou par ses alliés stratégiques apparaît difficilement conciliable avec l'obtention préalable du consentement des industriels du secteur. En effet, toute clause instituant un mécanisme de livraison prioritaire pourrait être perçue comme un handicap dans un secteur très concurrentiel.

De plus, la simple voie contractuelle apparaît insuffisante pour sécuriser l'ensemble de la chaîne de production des équipements à usage militaire, qui comprend non seulement l'industriel titulaire du marché, mais également ses sous-traitants, qui n'ont pas nécessairement de lien avec l'Etat.

En troisième et dernier lieu, qu'il s'agisse de la constitution de stocks ou de la priorisation des commandes, la problématique de sécurisation des approvisionnements des forces armées s'inscrit dans une démarche d'anticipation des difficultés qui ne correspond pas nécessairement aux critères de mise en œuvre du régime des réquisitions pour les besoins de la défense et de la sécurité nationale, tel

que modifié par la dernière loi de programmation militaire, qui ne peuvent être mobilisées qu'en cas de menace actuelle ou prévisible ou en cas d'urgence. Il paraît dès lors nécessaire de disposer d'un dispositif plus souple, permettant d'intervenir en amont, lorsque la voie contractuelle s'avère inadaptée.

3.2. OPTION RETENUE

Afin de répondre aux objectifs définis au sein de l'item 2.2 *supra*, la présente mesure élargit les dispositifs, introduits aux articles L. 1339-1 et L. 1339-2 du code de la défense, permettant respectivement d'imposer, de manière unilatérale, la constitution de stocks et la priorisation de commandes.

En premier lieu, il est proposé d'élargir le dispositif établi à l'article L. 1339-1 du code de la défense permettant d'ordonner, aux entreprises titulaires d'une AFCI, la constitution d'un stock minimal de matières, de composants, de pièces de rechange ou de produits semi-finis d'intérêt stratégique. Cette extension, qui concerne le périmètre des entreprises concernées (extension à toutes les entreprises), est accompagnée, pour renforcer les garanties apportées au dispositif, d'un encadrement des finalités de la mesure, circonscrites explicitement à l'approvisionnement des forces armées et des formations rattachées en armes, matériels de guerre et en équipements nécessaires au soutien logistique, énergétique et sanitaire.

Ces précisions auraient pour effet en pratique d'ouvrir le champ des bénéficiaires au sein du ministère des armées et des anciens combattants, ainsi que celui de la nature des stocks requis dès lors que seraient désormais *de facto* inclus, en sus de ceux rentrant dans la composition des matériels de guerre fabriqués par les entreprises titulaires d'AFCI, qui relèvent de la compétence de la Direction générale de l'armement (et de l'Etat-major des armées pour les rechanges), ceux rentrant dans la composition des équipements nécessaires au soutien logistique, énergétique et sanitaire des forces armées, qui relèvent des services chargés d'assurer le soutien logistique, énergétique et médical, ainsi que des services de soutien des forces en opération (service du commissariat des armées (SCA) et service de santé des armées (SSA) notamment). Toutefois, sont néanmoins toujours concernés les matières, composants, pièces de rechanges et produits semi-finis stratégiques. Les produits pétroliers et les produits de santé sont cependant exclus dès lors qu'ils font déjà l'objet d'obligations similaires, respectivement imposées par les articles L. 642-2 et s. du code de l'énergie et L. 5121-29 du code de la santé publique. L'extension proposée s'appliquerait donc sans préjudice de ces dispositions spécifiques, ainsi que le mentionne expressément l'article L. 1339-1 nouveau. Dans ce cadre, bien que subsidiaires pour les armées qui disposent déjà de services chargés du stockage et/ou

de la fabrication des produits nécessaires à leurs besoins, ces stocks stratégiques pourraient également être utilisés à des fins de défense et de sécurité nationale, ainsi que l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2024-14 LOM du 12 juin 2024 susmentionnée.

Par ailleurs, en cas de manquement, l'autorité administrative dispose toujours de la faculté, après une mise en demeure non suivie d'effet, d'infliger à l'entreprise concernée une sanction pécuniaire dont le montant ne peut excéder le double de la valeur des stocks non constitués, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires annuel constaté au cours des deux exercices précédents. Il s'agit, en effet, de garantir que l'entreprise s'acquittera de ses obligations en la matière, sans pour autant mettre en péril son équilibre financier. Les sanctions prévues, par l'actuel article L. 1339-1, en cas de récidive sont néanmoins modifiées par cohérence avec l'extension envisagée. Outre le retrait de l'autorisation de fabrication et de commerce dont certaines entreprises sont titulaires, il est ainsi proposé d'introduire la possibilité, pour l'autorité administrative, de doubler les peines encourues afin d'étendre les sanctions prévues en cas de récidive à l'ensemble des entreprises désormais concernées par le dispositif.

En second lieu, le dispositif visant à ordonner, à toute entreprise avec laquelle elle a conclu un marché de défense ou de sécurité mentionné à l'article L. 1113-1 du code de la commande publique, la réalisation prioritaire de certaines prestations sur tout engagement contractuel est également élargi à toutes les entreprises titulaires d'un marché, qu'il s'agisse d'un marché de défense et de sécurité ou d'un marché de travaux, de fournitures ou de services respectivement mentionnés aux articles L. 1111-2, L. 1111-3 et L. 1111-4 du code de la commande publique. Il est par ailleurs proposé d'ouvrir la possibilité, pour l'Economat des armées, d'ordonner une telle priorisation, dès lors qu'il « *a pour objet le soutien logistique et la fourniture de services, de denrées et de marchandises diverses aux formations militaires en France et à l'étranger* » (article L. 3421-1 du code de la défense).

A l'instar du dispositif actuel, l'industriel demeurera passible, en cas de manquement à l'obligation d'exécution prioritaire et après une mise en demeure demeurée sans effet, d'une sanction pécuniaire dont le montant ne pourra excéder le double de la valeur des prestations ordonnées, dans la limite de 5 % de son chiffre d'affaires annuel moyen constaté au cours des deux exercices précédents.

Ces dispositifs demeurent néanmoins assortis des mêmes garanties que celles prévues initialement par l'article 49 de la LPM.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

A l'aune des choix explicités au point 3.2., la présente mesure suppose de modifier dans le code de la défense :

- l'article L. 1339-1 afin d'étendre le dispositif à toutes les entreprises et de préciser la nature de l'approvisionnement concerné, sont ainsi expressément visés les « armes et matériels de guerre classés dans les catégories A et B, mentionnés au 1° de l'article L. 2331-2 » et les « équipements nécessaires au soutien logistique, énergétique ou sanitaire » ;
- l'article L. 1339-2 afin de permettre la priorisation de prestations dans le cadre de marchés de travaux, de fournitures et de services, en sus des marchés de défense et de sécurité ;
- l'article L. 3421-1 afin d'ouvrir le volet « priorisation » à l'Economat des armées.

Les dispositions modifiées sont justifiées par la nécessité de garantir, pour les types de matériels qu'elles visent, l'approvisionnement des forces armées et des formations rattachées. Elles demeurent proportionnées au regard des objectifs poursuivis. Aussi, les dispositifs visés sont assortis des garanties prévues par l'article 49 de la LPM 2024-2030 et comprennent toujours un régime de sanctions gradué, après mise en demeure préalable, adapté à leur nouveau champ d'application respectif.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les dispositions de la présente mesure s'inscrivent dans le champ des dérogations aux règles du marché intérieur consenties par le TFUE, rappelées au sein de la rubrique 1.3 *supra*.

A cet égard, il convient également de souligner qu'un règlement européen sur les situations d'urgence et la résilience du marché intérieur (SURMI) a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* du 8 novembre 2024 et est destiné à garantir une solution structurelle et concrète pour la sauvegarde de la libre circulation des personnes, des biens et des services en cas de crises futures.

L'architecture de gestion de crise proposée dans ce cadre comprend un mécanisme de veille pour le marché unique, la détermination de différents niveaux de risque et la coordination d'une réponse graduée selon trois phases : prévention des urgences, situation d'alerte et situation d'urgence.

Lorsqu'une situation d'alerte est décrétée, la proposition de règlement prévoit que les Etats membres, en lien avec la Commission, concentrent leur veille sur des chaînes d'approvisionnement de biens qualifiés d'importance stratégique et qu'ils constituent des réserves stratégiques desdits biens.

Lorsqu'une situation d'urgence est déclenchée, la proposition de règlement établit une liste de restrictions proscrites et prévoit la mise en place d'un contrôle rapide et renforcé des restrictions décidées par les États membres. A cette occasion, la Commission disposerait, en outre, de la faculté :

- d'émettre des demandes d'informations ciblées auprès des opérateurs économiques, susceptibles de revêtir une forme contraignante assorti d'un pouvoir de sanction ;
- de demander aux opérateurs économiques d'accepter des commandes prioritaires pour des produits jugés utiles en situation de crise, dont la liste serait fixée par un acte d'exécution.

En tout état de cause, ce règlement prévoit la possibilité pour les Etats membres de préserver les intérêts essentiels de leur sécurité.

Ce règlement ne fait ainsi pas obstacle à ce que la France renforce les mécanismes de droit interne susceptibles de garantir la continuité l'approvisionnement de ses forces armées.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Les dispositions visant à élargir la possibilité d'ordonner la constitution de stocks n'auront pas d'impact macroéconomique significatif au-delà de la constitution initiale de ces stocks, qui peut effectivement conduire à une sur-commande temporaire des matières premières, des composants, des pièces de rechange ou des produits semi-finis en cause sur le marché. Dans cette perspective, les délais de constitution des stocks seront destinés à permettre un étalement des commandes dans le temps, étant précisé que les flux ultérieurs, destinés au maintien de leur volume minimal, découleront des flux de production des entreprises concernées, sans créer de déséquilibre durable par rapport aux autres acteurs économiques pouvant dépendre des mêmes fournisseurs.

Les dispositions tendant à l'extension du mécanisme de priorisation peuvent par principe avoir des conséquences macroéconomiques sur les activités qui se verraient ralenties du fait de la priorisation accordée à l'exécution des prestations bénéficiant

aux forces armées. Dans ce cadre, les entreprises pourront, afin de justifier ce retard, se prévaloir du caractère obligatoire du dispositif, ainsi que de la contrainte associée aux sujétions qui leur sont imposées. Elles pourront également inclure progressivement des clauses adaptées dans les contrats conclus avec leurs clients afin d'anticiper la mise en œuvre potentielle du dispositif. Enfin, l'existence d'un dispositif similaire dans la législation américaine est également un élément pédagogique utile pour les entreprises vers leur clientèle.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

D'une part, les dispositions visant à élargir la possibilité d'ordonner la constitution de stocks peuvent avoir un impact économique sur les entreprises, du fait de l'immobilisation financière qui en découle et de l'augmentation du besoin initial en fonds de roulement. Cet impact sera néanmoins limité pour ces dernières sous la forme d'une avance de trésorerie. En effet, les obligations correspondantes sont directement liées à leurs activités de production et n'entraînent qu'une privation temporaire de jouissance des éléments constituant le stock, qui demeurent mobilisables selon une logique de fonds de roulement, dont l'épaisseur est dimensionnée en fonction des délais nécessaires pour assurer de nouveaux approvisionnements.

Les entreprises concernées devront par ailleurs adapter leur logistique afin de disposer des ressources humaines et matérielles requises pour assurer la mise en œuvre du dispositif. Il leur appartiendra notamment de disposer du personnel, des moyens de transports, ainsi que des locaux nécessaires au stockage des stocks prescrits.

Cette demande se justifie néanmoins, au titre des arguments développés préalablement, par le caractère stratégique des activités menées au profit de l'Etat, qui nécessite que les industriels concernés prennent des précautions adaptées aux enjeux, à l'instar des dispositions existantes pour les stocks pétroliers et dans le secteur de la santé.

Par ailleurs, le texte n'est pas prescriptif sur la nature des solutions et les industriels peuvent définir entre eux les conditions dans lesquelles ils entendent, le cas échéant, mutualiser les stocks de références communes.

Enfin, il peut être souligné que le nombre d'entreprises concernées devrait demeurer limité dès lors que le dispositif est circonscrit aux seules entreprises susceptibles d'assurer l'approvisionnement des forces armées et des formations rattachées en armes, matériels de guerre, ainsi qu'en équipements nécessaires au soutien logistique, énergétique ou sanitaire. A titre d'exemple, moins de dix entreprises ont été visées par

le dispositif résultant de l'article 49 de la dernière LPM. Si le champ d'application de celui-ci est étendu, il ne devrait pas augmenter, de manière exponentielle, le nombre d'entreprises concernées.

D'autre part, si le périmètre d'application potentiel des dispositions de la mesure de priorisation apparaît particulièrement large, elles ont été conçues pour n'avoir, en pratique, qu'une incidence financière limitée pour les entreprises compte tenu du mécanisme de compensation des préjudices prévu au II de l'article L. 1339-2 et à l'article R. 1339 11 du code de la défense.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

L'extension du dispositif visant à ordonner la constitution de stocks stratégiques n'aura pas d'impact sur les finances publiques dès lors que le principe de non-indemnisation des préjudices relatifs aux coûts de constitution et de l'entretien desdits stocks est conservé.

A contrario, l'obligation, pour l'Etat, de compenser intégralement le préjudice matériel résultant de manière directe et certaine des mesures de priorisation prononcées sur le fondement de l'article L. 1339-2 nouveau du code de la défense est maintenu et l'extension du périmètre du dispositif emportera donc, le cas échéant, un impact budgétaire. Néanmoins, en raison même du caractère conjoncturel et aléatoire du recours à une telle mesure, l'appréciation quantitative de l'indemnisation du préjudice éventuel n'est pas possible *a priori*.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le dispositif étendu concerne, d'une part, une entreprise dont l'objet est en lien avec la satisfaction des besoins des forces armées et des formations rattachées et, d'autre part, une autorité administrative, désignée dans la partie réglementaire du code de la défense, en lien avec ces derniers. Celui-ci n'aura dès lors aucun impact sur les collectivités territoriales.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mise en œuvre des deux dispositifs prévus aux articles L. 1339-1 et L. 1339-2 du code de la défense, dans leur version élargie, demeure facultative pour l'autorité administrative. Ces dispositifs ne sauraient, en ce sens, être considérés comme représentant une charge pérenne pour les services compétents au sein du ministère des armées et des anciens combattants, notamment le service du commissariat des armées ainsi que le service de santé des armées.

En outre, si l'autorité administrative décide d'y recourir, il peut être souligné que ces services disposent déjà d'un certain nombre d'informations susceptibles d'en faciliter l'application, acquises à l'occasion de la passation de marchés avec les entreprises concernées ou, le cas échéant, de l'instruction des demandes d'autorisation de fabrication et de commerce dont seraient titulaires ces mêmes entreprises. Ce lien préexistant entre les destinataires des mesures correspondantes est ainsi de nature à faciliter la tâche de l'administration.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La présente mesure vise tout d'abord à expliciter d'une part les finalités pour lesquelles le dispositif prévu à l'article L. 1339-1 du code de la défense peut être activé en précisant que celui-ci tend à sécuriser l'approvisionnement des forces armées et

formations rattachées « en armes et matériels classés dans les catégories A et B, mentionnés au 1° de l'article L. 2331-2, ainsi qu'en équipements nécessaires au soutien logistique, énergétique ou sanitaire » et à permettre d'autre part à l'autorité administrative d'imposer à toute entreprise, et non plus seulement celles titulaires d'une AFCI, la constitution de stocks de matières, de composants, de rechanges, de produits semi-finis stratégiques indispensables à la vie en campagne et relatifs au soutien de l'homme ou au soutien sanitaire.

Elle consiste, par ailleurs, à élargir le périmètre des marchés éligibles à la mesure de priorisation prévue à l'article L. 1339-2 du même code en visant, non plus les seuls marchés de défense et de sécurité, mais tout marché mentionné aux articles L. 1111-2 à L. 1111-5 du code de la commande publique passé avec l'autorité administrative, afin d'inclure tous les marchés destinés au soutien des forces en opération, notamment ceux passés par les services chargés du soutien de l'homme et du soutien sanitaire.

De par son objet, la présente mesure ne présente pas, à l'exclusion des impacts sur les ressources, d'impact environnemental particulier et ne nuit pas aux stratégies environnementales nationales.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Ainsi que mentionné ci-dessus, la présente mesure n'a, de par son objet, aucun impact en la matière.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Ainsi que mentionné ci-dessus, la présente mesure n'a, de par son objet, aucun impact en la matière.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Ainsi que mentionné ci-dessus, la présente mesure n'a, de par son objet, aucun impact en la matière.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Ainsi que mentionné ci-dessus, la présente mesure n'a, de par son objet, aucun impact en la matière.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Ainsi que mentionné ci-dessus, la présente mesure n'a, de par son objet, aucun impact en la matière.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Ainsi que mentionné ci-dessus, la présente mesure n'a, de par son objet, aucun impact en la matière.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure vise notamment à étendre la possibilité, pour l'autorité administrative, d'ordonner la constitution de matières, de composants, de pièces de rechanges et de produits semi-finis stratégiques. Dans ce cadre, si les stocks prescrits peuvent notamment porter sur des matières premières identifiées comme critiques par le Règlement (UE) 2024/1252[50] telles que le titane ou le tungstène, ceux-ci apparaissent devoir être visés par le dispositif, en particulier dans une logique d'économie de guerre, dès lors que ces matières sont stratégiques et particulièrement utilisées dans les industries de défense qui fournissent les forces armées et les formations rattachées.

En tout état de cause, l'impact sur ces ressources devrait demeurer limité dès lors, d'une part, que les stocks prescrits doivent être proportionnés au regard de critères fixés par les articles L. 1339-1 et R. 1339-2 du code de la défense (situation économique de chaque entreprise concernée ; besoins des forces armées et des formations rattachées, en cours ou prévisibles, en matériels intégrant la matière, le composant, le rechange ou le produit semi-fini en cause ; conditions générales d'approvisionnement et de conservation, notamment en termes de délais, de la matière, du composant, du rechange ou du produit semi-fini en cause) et ne peuvent excéder un volume correspondant à la couverture des besoins pour une durée de vingt-quatre mois et, d'autre part, que la logique de fond de roulement retenue dans le cadre du dispositif prévu par l'article L. 1339-1 devrait permettre d'assurer leur approvisionnement continu sans augmenter de manière soudaine et exponentielle le volume des ressources requises.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

[50] Règlement (UE) 2024/1252 du parlement européen et du conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020.

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les représentants des industriels concernés, appartenant à la Base industrielle et technologique de défense (BITD), ont été précédemment consultés dans le cadre de groupes de travail dédiés, s'agissant des réflexions « économie de guerre », puis préalablement à la mise en œuvre du dispositif de constitution de stocks conformément à l'article L. 1339-1 institué par l'article 49 de la LPM 2024-2030.

Néanmoins, les marchés civils de produits et services courants composant la majorité du soutien du commissariat ne font pas l'objet d'un forum d'échanges dédié, à la différence de ce qui existe entre la Direction générale de l'armement et les fédérations professionnelles spécialisées telles que le Conseil des Industries de Défense Françaises (CIDEF), le Groupement des Industries de Construction et Activités Navales (GICAN) ou le Groupement des Industries de Défense et de Sécurité Terrestres et Aéroterrestres (GICAT), où une comitologie régulière est assurée avec les industriels de la Base industrielle et technologique de défense (BITD), s'agissant des équipements et produits de l'industrie de Défense, objets des marchés de Défense et de Sécurité (MDS).

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

Comme le rappelle son article L. 1, les dispositions du code de la défense sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, à moins qu'il n'en dispose autrement. S'agissant d'une mesure liée à la politique de défense nationale, la présente disposition s'appliquera de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République française, y compris à l'ensemble des collectivités d'outre-mer, sans qu'aucune mention expresse d'application ne soit requise.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application. Néanmoins, les présentes dispositions législatives nécessiteront de modifier, par décret, les dispositions prévues aux articles R. 1339-1 à R. 1339-12 du code de la défense afin d'actualiser les modalités d'application de ces deux dispositifs conformément aux extensions envisagées.

Article 6 – Constitution de stocks stratégiques pour les opérateurs d'importance vitale

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La Revue nationale stratégique actualisée présentée le 14 juillet 2025 pose le diagnostic d'un monde durablement plus dangereux et incertain, au sein duquel la France doit se préparer à un scénario central : la possibilité d'un engagement majeur des forces armées, hors du territoire national, en soutien à un pays européen attaqué. L'adversaire multiplierait alors ses attaques hybrides sur le territoire français, hexagonal comme ultra-marin, afin de perturber gravement le fonctionnement de la société, briser le consensus autour de l'effort de défense, diminuer le potentiel productif de l'outil industriel, etc.

La préparation à ce scénario central implique donc de relever considérablement la résilience du pays tout entier, afin de garantir la continuité de l'économie et de la société française. Pour ce faire, la Stratégie nationale de résilience (SNR) a été recentrée à l'été 2025 autour de deux priorités, et 11 actions concrètes assorties à un calendrier de mise en œuvre ambitieux. La première priorité de cette SNR recentrée est d'assurer la continuité de la vie économique de la Nation. Elle entend ainsi donner corps aux paragraphes 501, 502 et 503 de la RNS s'agissant de la remédiation aux vulnérabilités d'approvisionnements critiques.

En effet, comme l'ensemble de ses partenaires européens, la France est aujourd'hui dans une situation de vulnérabilité quant à nombre d'approvisionnements critiques, en raison d'une pluralité de facteurs dont on peut principalement retenir :

- Le pouvoir de compétiteurs stratégiques : concentration des réserves mondiales de certaines ressources primaires ; maîtrise quasi-monopolistique d'au moins une opération sur la chaîne de valeur (extraction, raffinage, etc.) ; contrôle du capital des acteurs de premier plan ; stratégies d'influence auprès d'Etats dont un élément central de la chaîne de valeur dépend ;
- Les flux commerciaux soumis à des risques géopolitiques, notamment dans les détroits clés ;
- Les goulets d'étranglements dans la production d'un élément de la chaîne de valeur et la prédation concurrentielle d'autres acteurs (privés ou étatiques), conduisant à des poussées inflationnistes ou à des perturbations d'approvisionnement.

S'agissant spécifiquement des opérateurs d'importance vitale (OIV), la RNS les intègre pleinement au continuum de sécurité, prévoyant qu'au même titre que les ministères « *les OIV définiront et actualiseront la liste des biens vitaux à la continuité de la vie de la Nation. Ils évalueront particulièrement leur niveau de criticité et de dépendance. Ce travail de cartographie a pour finalité de disposer de réserves pour s'assurer d'une autonomie suffisante pendant les premières semaines d'un conflit majeur qui interromprait les voies d'approvisionnement du territoire national, et de garanties d'approvisionnement. Il pourra concerner également la conversion de l'économie civile et des stocks civils.* »

Au nombre d'environ 300 à ce jour, les OIV sont actuellement désignés en application principalement de l'article L. 1332-1 du code de la défense. Ce sont donc des opérateurs publics ou privés qui, à raison de leur activité, exploitent des installations « *dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation* ».

Les dispositions présentées ci-après sont directement issues de ces travaux et visent à préparer le pays au scénario central de la RNS en assurant la disponibilité des ressources nécessaires à la continuité des activités d'importance vitale.

1.1.1. Etats des lieux au niveau national

La fin de la guerre froide s'est accompagnée d'une diminution, en volume ou en valeur, du stockage stratégique opéré par la plupart des Etats, dans un contexte marqué par un ralentissement de la croissance économique et la nécessité d'opérer des choix sous contrainte budgétaire, tant nationale que conventionnelle consécutivement à l'entrée en vigueur des règles dites de Maastricht. Ainsi, à titre illustratif, après le choc pétrolier de 1975, la France a constitué un stock stratégique de matières premières à travers la Caisse Française des Matières Premières (CMFP). Celle-ci avait pour objectif de disposer de 12 mois de consommation nationale. La valeur du stock a culminé en 1983, avec près de 460 millions d'euros de valeurs détenues. Liquidé progressivement, ce stock a disparu à la dissolution de la CMFP en 1997.

La pandémie de Covid-19, l'agression russe en Ukraine, les tensions en mer Rouge, ont, chacune de manière différente, illustré la déstabilisation possible et, le cas échéant, rapide des chaînes de valeur mondiales. En effet, non seulement les flux peuvent s'interrompre brutalement, mais ceux subsistant peuvent voir leurs coûts être majorés du fait de la compétition pour la maîtrise de ressources devenues critiques au cœur de la crise. Les risques géo-économiques pesant sur les approvisionnements essentiels à la continuité de la vie de la Nation sont ainsi nombreux : faillite de fournisseur, perturbation du commerce international, goulet d'étranglement, poussée

inflationniste modifiant les équilibres économiques productifs, mesures de rétorsion commerciale, etc.

Ce phénomène est d'autant plus marqué que, ces trois dernières décennies, la globalisation a renforcé l'éclatement à l'international des processus de production et ainsi contribué à générer de nouvelles interdépendances. Le démembrement des chaînes de valeur comme les délocalisations ont ainsi amplifié un phénomène qui, s'il n'est pas propre à la France, place aujourd'hui notre pays dans une situation de vulnérabilité vis-à-vis d'approvisionnements en provenance de zones géographiques sous tension. Lorsqu'elles sont connues de nos compétiteurs stratégiques, ces vulnérabilités peuvent être entretenues, voire exploitées par ces derniers.

La constitution de stocks stratégiques doit ainsi permettre de réduire cet état de vulnérabilité et reconstituer une « *épaisseur stratégique* » permettant d'assurer :

- d'une part, la continuité de la vie de la *Nation « dans un mode socialement acceptable* » au sens du Livre Blanc de 2008 ;
- d'autre part, la capacité de réponse immédiate des pouvoirs publics.

La couverture du besoin de crise par des stocks, *ab initio*, ne dispensera pas de la nécessaire montée en charge de l'appareil productif pour tenir dans la durée, en ce sens la volumétrie des stocks à constituer est donc appréhendée comme strictement nécessaire à couvrir cette temporalité et donner à la Nation le temps de se mettre en ordre de marche.

Visant à garantir la disponibilité immédiate de certaines ressources (matières premières, produits finis ou semi-finis, composants, etc.) critiques à des processus de production ou de fourniture de services vitaux, la constitution de stocks stratégiques est également une solution à la relative illisibilité des chaînes d'approvisionnement. De fait, si la connaissance des fournisseurs de rang 1, constitués des sous-traitants et fournisseurs directs de l'opérateur, nécessite un travail conséquent mais réaliste, celle des fournisseurs de rang 2 – ce qui inclut les sous-traitants et prestataires des sous-traitants de l'opérateur concerné – relève le plus souvent, même pour de grands groupes industriels, de la gageure.

L'intérêt du stockage stratégique est pluriel. En premier lieu, le stockage permet d'assurer concrètement aux différents opérateurs une garantie quant à la possibilité de continuité des activités d'importance vitale. C'est donc, à cet égard aussi, un outil utile de gestion de crise. En second lieu, le stockage présente une nature qui, par certains aspects, peut être dissuasive. En effet, si la rupture d'approvisionnement est le résultat d'une agression ou d'une action malveillante destinée à contraindre l'expression de la souveraineté nationale, la résilience ainsi renforcée de la Nation est un signal fort d'efficacité de notre défense. Enfin, le stockage présente un intérêt

économique. En sortie de crise, les goulets d'étranglement ou les poussées inflationnistes peuvent être de nature à compromettre l'économie générale des activités productives. L'existence de stocks permet alors la poursuite de l'activité à des conditions de rentabilité acceptable.

1.1.2. Dispositifs de stockage stratégique existant déjà au plan national

- *Stocks stratégiques de produits pétroliers*

La France dispose de stocks d'hydrocarbures, gérés par la Société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS). Créée en 1988 à l'initiative des opérateurs pétroliers, la SAGESS a pour objet de constituer et conserver des stocks stratégiques de produits pétroliers, permettant ainsi à ses actionnaires de déléguer leur obligation. Depuis 1928 la loi française impose en effet de disposer en permanence de trois mois de stocks pétroliers. L'Union européenne ou l'Agence internationale de l'énergie ont adopté le même type de réglementations.

Société de droit privé, la SAGESS dispose de stocks adossés à un système de gestion de crise qui permet, sur injonction de l'Etat, leur mise à disposition des opérateurs pétroliers. Les volumes de produits stockés sont définis en qualité et en quantité en tenant compte des prescriptions techniques légales, de l'utilité en temps de crise pour les opérateurs et des moyens de la SAGESS dans le cadre d'un dialogue avec le Comité Professionnel des Stocks Stratégiques Pétroliers. Ce dernier, créé par la loi pétrolière n°92-1443 du 31 décembre 1992, est une entité dotée d'un Conseil d'administration composé de 13 administrateurs représentant les différentes organisations professionnelles pétrolières, ainsi que des représentants des ministères de tutelle (Ministère de l'Economie avec la DGCCRF, Ministère du Budget), d'un Commissaire du Gouvernement (Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer) et d'un Contrôleur général économique et financier (Ministère des Finances).

Les acquisitions de produits pétroliers par la SAGESS s'effectuent par appels d'offres postés sur son portail professionnel.

- *Stocks stratégiques médicamenteux*

En ce qui concerne les stocks stratégiques de produits de santé, c'est l'Unité Etablissement pharmaceutique, au sein de Santé publique France, qui gère le stock stratégique de médicaments et produits de santé pour le compte de l'État. Son rôle est d'acquérir, stocker et organiser, le cas échéant, la distribution des produits nécessaires prévus par les plans nationaux de réponse aux menaces sanitaires (article L. 1413-4 du code de la santé publique).

Ces stocks sont répartis sur le territoire national selon un schéma directeur de stockage et de distribution permettant à la fois de les sécuriser et de proposer une répartition sur le territoire. Ces stocks sont détenus au sein :

- d'une plateforme nationale, qui appartient à Santé publique France ;
- de plateformes de stockage situées dans chacune des 7 zones de défense exerçant à la fois un rôle de stockage permanent et de stockage temporaire en cas de situation sanitaire exceptionnelle ;
- le cas échéant d'un réseau départemental d'établissements de répartition pharmaceutique.

Le stock stratégique de l'État représente 38 000 palettes contenant :

- des médicaments : antiviraux, antidotes, antibiotiques, etc. ;
- des dispositifs médicaux : masques chirurgicaux, équipements de protection individuelle (EPI), etc.;
- du petit matériel : portoirs, limes, pipettes, etc. ;
- des consommables : compresses, etc.

En outre, l'EPRUS (Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires) créé par la loi n°2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur a pour mission, d'une part, de gérer et animer la réserve sanitaire (moyens humains), et, d'autre part, d'acquérir, fabriquer, importer et distribuer des produits et services nécessaires à la protection de la population face aux menaces sanitaires graves. Aujourd'hui, l'EPRUS a été intégré à Santé publique France (loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé). Par ailleurs, dans le contexte de l'épidémie de grippe A (H1N1), l'instruction du 2 novembre 2011, modifiée le 27 juin 2013, relative à la préparation de la réponse aux situations exceptionnelles dans le domaine de la santé, a distingué deux catégories de moyens de réponse au sein du secteur hospitalier :

- les équipements tactiques, dont doivent disposer les établissements de santé sièges de SAMU ou de SMUR pour assurer la gestion des situations sanitaires exceptionnelles (postes sanitaires mobiles, respirateurs mobiles, moyens de décontamination, de communication, etc.) ;
- les équipements stratégiques, que l'État maintient en renfort, notamment dans les cas où la réserve sanitaire est mobilisée.

- *Loi de programmation militaire 2024-2030*

La notion de stockage stratégique est consacrée dans la loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030, promulguée le 1er août 2023. L'article 49 de cette loi institue au sein du titre III du livre III de la première partie du code de la défense un chapitre IX « *Dispositions relatives à la sécurité des approvisionnements des forces armées et des formations rattachées* ». En application de ces dispositions, « *l'autorité administrative, après consultation de l'entreprise concernée, peut ordonner, par arrêté, à toute entreprise titulaire de l'autorisation mentionnée à l'article L. 2332-1 la constitution d'un stock minimal de matières, de composants, de rechanges ou de produits semi-finis stratégiques dont elle est tenue d'assurer le réapprovisionnement continu au fur et à mesure de leur utilisation pour les besoins de ses activités, et ordonner la communication des informations strictement nécessaires pour s'assurer du respect de cette obligation*. »

En effet, en matière militaire, le législateur a retenu un tel dispositif notamment après que la livraison d'équipements militaires à l'Ukraine a mis en lumière la relative faiblesse de nos stocks pour certains équipements ou munitions, et la difficulté pour la base industrielle et technologique de défense (BITD) française, sans évolution de son modèle actuel, à produire à très brève échéance de tels matériels.

De telles dispositions s'inscrivent aussi dans le souhait du Président de la République, exprimé à l'occasion de son discours aux armées du 13 juillet 2022, d'entrer dans une économie adaptée au retour de la guerre sur le sol européen : « *Pour répondre à ce besoin que la Nation va avoir de continuer à s'équiper, parfois d'aider certains de nos amis ou alliés à s'équiper eux-mêmes, nous devons structurer une économie française et européenne dans laquelle les modèles, les rythmes, les standards doivent être envisagés selon, si je puis dire, un solfège différent. […] nous allons devoir investir parfois plus vite, plus fort et les industriels devront répondre à ces besoins. […] La très grande sophistication et la personnalisation de nos systèmes qui font notre force […] sont parfois causes de délais de développement et de production considérables […]. Reconstituer plus vite et plus fort certains stocks, savoir produire davantage des matériels qui sont adaptés à ce retour de la guerre de haute intensité sur notre sol, réinterroger certains choix d'innovation pour remettre en quelque sorte en équilibre, en tension, des objectifs qui peuvent rentrer en concurrence : l'innovation la plus extrême et les délais, la capacité à les produire en masse le plus vite possible. C'est pourquoi nous devons à chaque instant garder l'avantage technologique et tactique, tout en sécurisant les chaînes de sous-traitance et les approvisionnements en matières premières et maintenir les compétences nécessaires* ».

1.1.3. Un outil absent du dispositif actuel de sécurité des activités d'importance vitale (SAIV)

Comme de nombreux acteurs, les OIV, sont exposés au risque de ruptures d'approvisionnement et à l'interruption de leur processus de production et ce, dans un nombre désormais très varié de secteurs d'activités. Or, il n'existe pas, à ce stade de disposition traitant spécifiquement de leurs stocks dans le dispositif de sécurité des activités d'importance vitale.

Une menace ou une crise de toute nature peut ainsi exiger un surplus exceptionnel de demande, en aval, d'un bien ou d'un composant essentiel à la protection, à la santé de la population ou à la continuité de services considérés comme vitaux et indispensables pour l'Etat et la Nation. La directive dite « REC » - pour « Résilience des entités critiques » - prévoit ainsi que les opérateurs qui y sont assujettis devront réaliser une analyse de leurs vulnérabilités d'approvisionnement.

S'il n'était pas demandé aux opérateurs de réaliser de stockages stratégiques pour leur activité d'importance vitale, certaines obligations pouvaient toutefois déjà exister : les sites les plus sensibles – désignés formellement points d'importance vitale par arrêté ministériel - sont concernés par l'arrêté du 5 juillet 1990 fixant les consignes générales de délestage sur les réseaux électriques. Ce décret, qui permet d'identifier les opérateurs ne devant pas être affectés par un délestage des réseaux électriques, exige en contrepartie que lesdits établissements disposent de moyens leur permettant de disposer d'une certaine autonomie énergétique. En effet, si les opérateurs peuvent être identifiés comme non-délestables par les préfets de département qui établissent les listes, ils doivent prouver qu'ils ont envisagé d'autres solutions dans le cas où les opérations de délestage ne s'avéreraient pas suffisantes. A ce titre, durant l'hiver 2022 au cours duquel d'importantes tensions d'approvisionnement énergétiques ont eu lieu en Europe, des plans de délestage ont été préparés par les autorités françaises. Il avait alors été demandé aux préfets de département d'assurer l'approvisionnement énergétique de l'ensemble des points d'importance vitale du territoire, pour la raison qu'ils contribuent, comme explicité dans le décret de 1990 à « *la satisfaction des besoins essentiels de la nation* » et le « *maintien d'un service prioritaire* ». Toutefois, et à ce titre, il a été demandé aux opérateurs de prouver la réalisation de travaux de planification afin de s'assurer une autonomie d'approvisionnement.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

1.2.1. Sur le principe de constitution de stocks stratégiques

En 2011[51], le Conseil constitutionnel a jugé que les « *exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* », au premier rang desquelles figurent l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, qui en sont la finalité, mais également la protection du secret de la défense nationale et la libre disposition de la force armée, sont prises en compte par le juge dans son contrôle de proportionnalité en cas d'atteinte à d'autres principes à valeur constitutionnelle.

Lorsqu'il entend porter une atteinte à d'autres exigences constitutionnelles, telle que la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789[52], au même titre que la liberté contractuelle, il appartient au législateur d'opérer une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles qu'il entend défendre et celles auxquelles il est porté atteinte telle qu'il n'en résulte pas de déséquilibre entre ces exigences compte tenu de l'objet des dispositions concernées.

Ainsi, des restrictions peuvent être apportées à la liberté d'entreprendre, qui n'est ni générale, ni absolue dès lors qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi[53].

Un même raisonnement est mis en œuvre par le Conseil constitutionnel lorsqu'il s'agit de porter atteinte au droit de propriété des opérateurs auxquels le dispositif projeté s'applique : en l'absence de privation, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi[54].

Ainsi le Conseil a-t-il pu estimer que les dispositions autorisant les agents des impôts à procéder à des tests de contrôle des procédures de traitement automatisé de la comptabilité d'une entreprise « *sans prévoir une indemnisation pour privation temporaire de jouissance du matériel de l'entreprise* » sont conformes à la Constitution, étant précisé qu' « *aucune règle constitutionnelle n'impose l'indemnisation des sujétions subies par une entreprise du fait du contrôle fiscal* »[55].

En outre, lorsqu'il met à la charge d'opérateurs privés identifiés des obligations qui se traduisent par un engagement des ressources de l'opérateur, le juge constitutionnel vérifie si, à travers la différence de traitement ainsi instituée, le législateur « *n'a pas reporté sur des personnes privées des dépenses qui, par leur nature, incomberaient à l'Etat* »[56]. Ce faisant, le Conseil s'assure que la charge n'est pas sans lien avec les

[51] Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011 ; plus récemment décisions du Conseil constitutionnel n° 2021-924 QPC du 9 juillet 2021 et 2023-851 DC du 21 juin 2023.
[52] Décision du Conseil constitutionnel n° 98-401 DC du 10 juin 1998.
[53] Pour un exemple : décision du Conseil constitutionnel n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013.
[54] Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-141 QPC du 24 juin 2011.
[55] Décision du Conseil constitutionnel n° 81-133 DC du 30 décembre 1981.
[56] Décision du Conseil constitutionnel n° 2020-882 QPC du 5 février 2021.

activités de l'opérateur et se justifie par un motif d'intérêt général[57]. C'est manifestement le cas dans la mesure proposée, qui impose à un opérateur une charge dans un domaine concurrentiel qui n'incombe pas par nature à l'Etat et qui n'est de toute évidence liée à son activité d'importance vitale et se justifie par un motif impérieux d'intérêt général de continuité de la vie de la Nation en cas d'engagement majeur sur ou en dehors du territoire national.

De surcroît, s'agissant de l'indemnisation de la charge, le juge constitutionnel admet un aménagement par le législateur lorsqu'un motif d'intérêt général le justifie[58], aménagement qui peut aller, le cas échéant, à son exclusion « *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* »[59].

Il peut en dernier lieu être rappelé que, saisie de dispositions similaires dans le cadre du précédent projet de loi de programmation militaire, l'Assemblée générale du Conseil d'Etat a estimé que le mécanisme prévu s'agissant des entreprises de la base industrielle et technologique de défense (BITD) : « *répond à un objectif d'intérêt général, qui est de garantir la continuité de l'exécution des missions des forces armées en sécurisant leur approvisionnement, et que, compte tenu de ce qui a été indiqué précédemment, l'absence d'indemnisation des coûts de constitution et d'entretien des stocks prescrits ne porte pas à l'exercice du droit de propriété une limitation se heurtant à un obstacle de nature constitutionnelle ou conventionnelle*[60] ».

1.2.2. Sur l'infraction pénale

Lorsque le législateur décide d'instituer une nouvelle infraction pénale, il lui appartient de tenir compte de principes constitutionnels résultant principalement, dans un premier temps, de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Ces principes imposent donc de n'instituer que des peines strictement nécessaires[61], le Conseil constitutionnel s'assurant de l'absence d'inadéquation manifeste entre les peines encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance.

---

[57] Décision du Conseil constitutionnel n° 2019-821 QPC du 24 janvier 2020.
[58] Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-479 QPC du 31 juillet 2015.
[59] Décision du Conseil constitutionnel n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023.
[60] Avis du Conseil d'Etat réuni en Assemblée générale, *Avis sur un projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense*, n° 406858 des 23 et 30 mars 2023.
[61] Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011.

Les peines encourues doivent également être proportionnées aux manquements constatés. Dans ce cadre, dans le même raisonnement que s'agissant de la nécessité, le Conseil constitutionnel se bornera à apprécier l'absence de disproportion manifeste afin de ne pas s'immiscer dans l'opportunité dont bénéficie le législateur[62].

La peine retenue pour la sanction de la méconnaissance par un opérateur de son obligation de constitution de stocks stratégiques répond pleinement à ces principes, le montant maximum de 150.000 euros prévu étant identique aux sanctions prévues à l'article L. 1332-7 du code de la défense pour la méconnaissance d'autres dispositions comparables dans leur objet comme dans l'intensité de l'obligation qu'elles prévoient applicables aux OIV.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Les articles 36 et 52 du TFUE autorisent notamment les Etats membres à adopter des dispositions législatives, réglementaires et administratives instituant des restrictions à certaines libertés garanties dans l'ordre juridique européen, lorsqu'elles sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

En outre, il apparaît que la sécurité publique peut être invoquée tant pour des raisons de sécurité intérieure que de sécurité extérieure. C'est à chaque Etat membre qu'il revient de démontrer que les mesures qu'il impose sont justifiées. Dans l'arrêt n° 72/83 du 10 juillet 1984, *Campus Oil,* la CJUE a ainsi validé une mesure nationale dérogeant à l'article 34 du TFUE pour des raisons de sécurité publique, qui imposait aux importateurs de pétrole de s'approvisionner, à concurrence de 35 % de leurs besoins, auprès d'une compagnie pétrolière nationale, en respectant des prix fixés par le gouvernement.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

D'autres pays disposent d'une règlementation sur la constitution de stocks stratégiques

De nombreux pays disposent dans leur cadre législatif d'obligations pour certains opérateurs en plus des seuls services étatiques à réaliser des stockages stratégiques. Dans le cadre de l'élaboration de la présente étude d'impact, il a été fait le choix de présenter l'exemple des Etats-Unis, de la Suisse ainsi qu'une vue générale de l'actualité du sujet au Japon et en Allemagne.

---

[62] Décision du Conseil constitutionnel n° 96-377 DC du 16 juillet 1996 ; ex. *a contrario*, décision du Conseil constitutionnel n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016

1.4.1. L'exemple américain

Les Etats-Unis organisent leurs réserves critiques à travers le *Stockpiles Act*, voté en 1939. Il s'agit d'immobiliser un nombre défini de matières premières stratégiques et critiques pour les activités militaires, l'industrie et les besoins civils essentiels. L'objectif est de répondre aux besoins matériels exprimés dans les scénarios de planification formulés, en quantité et qualité, sur une période donnée, selon différentes typologies de conflit.

Ainsi, pour l'année fiscale 2023 et dans le cadre du *Stockpiles Act*, le total des ressources budgétaires, pour l'achat de matières premières et la gestion courante des activités liées était de 590 millions de dollars.

Par ailleurs, *l'Executive Order* 14017, signé par le Président Joe Biden le 24 février 2021, semble être le point de départ d'une revitalisation de la politique des stocks stratégiques outre-Atlantique. À travers ce décret présidentiel, l'administration américaine a ainsi enclenché une évaluation sur 100 jours des chaînes de valeurs stratégiques de l'économie du pays. Les conclusions de cette enquête administrative ne sont pas accessibles et demeurent sujettes à la protection du secret par le département de la Défense américain. Toutefois, la seule commande de cette évaluation interne témoigne de l'actualité et de la pertinence d'une réflexion stratégique et, le cas échéant, d'adaptations concrètes de la législation en vigueur, relatives à la sécurisation des chaînes de valeur par la constitution de stocks stratégiques.

Dans le cas américain, le stock stratégique est sous l'autorité directe du Président des États-Unis, qui est responsable de son actualisation et de la libération des stocks. Toutefois, le Congrès assure aussi un contrôle continu sur l'état des stocks et doit être avisé de tout changement opéré par le Président.

Comme déjà mentionné, aucun montant ni aucun seuil d'activation de quelque dispositif que ce soit ne sont communiqués.

1.4.2. L'exemple suisse

La Confédération helvétique a donné une double base juridique à son stockage stratégique :

- Une base constitutionnelle, avec l'article 102 de la Constitution de la Confédération qui est relatif à « l'approvisionnement du pays ». L'article en question est rédigé comme suit : « La Confédération assure l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité afin de pouvoir faire face à une menace de guerre, à une autre manifestation de force

ou à une grave pénurie à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Elle prend des mesures préventives. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique ».

- Une base légale, notamment à travers la loi sur l'approvisionnement du pays, révisée le 17 juin 2016.

C'est l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique (OFAE) qui est chargé de mettre en œuvre cette politique. L'approvisionnement, et donc le stockage, sont d'abord de la responsabilité du secteur privé, puis ensuite d'Offices fédéraux spécialisés (chaque secteur d'activité dispose du sien) et, en dernier ressort, de l'OFAE lui-même. Le principe de subsidiarité est donc la règle : en effet, les articles 7 et 8 de la loi de 2016 permettent à la confédération helvétique d'obliger un opérateur fournissant ce qui est considéré par la confédération comme des biens vitaux (Article 4) à réaliser des contrats de stockage obligatoire. Dans le cas où l'opérateur refuse de réaliser et de mettre en œuvre le contrat, celui-ci se voit imposé par l'OFAE.

Les dispositions s'articulent comme suit :

Article 7 - Principes

« 1. Le Conseil fédéral peut rendre obligatoire le stockage de certains biens vitaux.

2. L'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) conclut avec les entreprises concernées un contrat réglant le stockage des biens de ce type.

3. Si aucun contrat n'est conclu dans un délai raisonnable, l'OFAE en impose la conclusion par voie de décision. Le Conseil fédéral peut au surplus instaurer un régime de permis d'importation pour les biens dont le stockage est obligatoire. »

Article 8 - Obligation de conclure un contrat

« 1. Toute personne qui importe, fabrique ou transforme des biens vitaux ou qui les mets sur le marché pour la première fois est tenue de conclure un contrat.

2. Le Conseil fédéral détermine le cercle des entreprises concernées.

3. L'OFAE peut exempter de la conclusion d'un contrat les entreprises qui ne contribueraient que faiblement à garantir la sécurité de l'approvisionnement. »

La confédération helvétique prévoit de libérer les réserves obligatoires si une pénurie grave affecte un ou plusieurs produits stockés, ou lors d'une forte pénurie généralisée.

Le système de stockage suisse est donc orienté pour fournir à l'appareil productif les moyens de son fonctionnement, même en cas de pénurie. L'OFAE impose ainsi à près

de 300 entreprises de constituer des réserves obligatoires. La propriété des stocks est acquise aux entreprises concernées.

Très concrètement, la Suisse peut compter sur des réserves alimentaires, énergétiques, médicamenteuses et industrielles. Selon la nature du produit stocké, des critères de volume ou de couverture faute d'approvisionnement sont prévus. Ainsi, la confédération helvétique dispose en tout temps de deux à quatre mois de consommation de riz et de blé ; trois à quatre mois de consommation de produits pétroliers ; l'équivalent de recharge pour deux réacteurs nucléaires en barres d'uranium ; trois à six mois de couverture des besoins en antibiotiques, en analgésiques ou en vaccins ; 80 tonnes de granulés plastiques pour la production de films à usage alimentaire ou médical ; 6000 tonnes de l'éthanol nécessaire pour la production de désinfectant.

Ces dernières années, le stockage stratégique suisse a été tendanciellement réduit. Toutefois, les crises sanitaires, énergétiques et militaires - agression russe en Ukraine - ont renouvelé l'intérêt de l'administration, de la classe politique et de la société helvétique pour le stockage stratégique. Un rapport fédéral analysant la dépendance des chaînes d'approvisionnement en biens essentiels a ainsi été publié en octobre 2024 et de nombreuses mesures sectorielles ont été adoptées ces trois dernières années pour augmenter les objectifs et les capacités de stockage.

1.4.3. Actualité du sujet dans d'autres pays (Japon, Allemagne)

Au Japon, la « *International Resource Strategy* » de mars 2020 a créé un dispositif de stockage visant 34 minerais essentiels, pour une période pouvant aller jusqu'à 180 jours.

Plus récemment, le 14 juin 2023, l'Allemagne a adopté sa première Stratégie nationale de sécurité (« *Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany* ») dans laquelle le gouvernement fédéral souligne la nécessité d'« encourager les entreprises, avec les incitations adéquates, à réaliser des stocks stratégiques de matières premières et à accumuler des réserves stratégiques ».

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Ainsi qu'en témoigne l'état des lieux rappelé au point 1, l'évolution de la menace et les crises récentes ont démontré les difficultés à se procurer certains biens ou matières destinés à réagir à une crise à revenir à une situation normale d'exploitation. Ce

second cas fait notamment référence à la situation dans laquelle, postérieurement à la survenue d'une crise et alors qu'une éventuelle reprise économique, au bénéfice de l'ensemble des opérateurs œuvrant dans le même secteur, se profile, celle-ci entraîne une hausse brutale de la demande d'un bien ou d'une matière critique. Il en résulte alors un phénomène de « goulet d'étranglement » dans la chaîne d'approvisionnement.

La préparation au scénario central développé dans la Revue nationale stratégique de 2025 impose de réagir afin d'améliorer durablement le niveau de résilience des infrastructures les plus critiques pour la vie de la Nation.

Les expériences passées, résultant particulièrement de l'épidémie de covid-19 ont permis d'objectiver les difficultés d'approvisionnement et la dépendance de certains opérateurs à des fournisseurs parfois en situation de monopole et qui sont donc sollicités fortement pendant et après la crise. Si les cas envisagés n'ont, par nature, pas vocation à être rendus publics et sont nécessairement classifiés, il peut être évoqué des besoins :

- dans la distribution de certains produits agricoles essentiels, impliquant notamment l'acquisition et la transformation d'engrais azotés;
- dans la fabrication et la livraison de composés électroniques de pointe ;
- dans le traitement et la potabilisation de l'eau ;
- dans les équipements de protection individuelle destinés au personnel de l'opérateur ;
- dans l'acquisition et le transport de groupes électrogènes ;
- dans l'acquisition d'antibiotiques à large spectre, dans un cadre distinct de celui prévu dans le code de la santé publique.

A ce titre, une liste des biens vitaux est en cours de consolidation auprès de chaque ministre coordonnateur afin de prioriser, le cas échéant, les stocks à constituer.

Dans la même logique que celle qui a présidé à l'adoption des dispositions figurant dans le code de la défense et issues de la loi de programmation militaire 2024-2030 (dispositions relatives à la sécurité des approvisionnements des forces armées et des formations rattachées), il appartient donc au législateur d'intervenir afin de permettre aux autorités compétentes d'imposer, dans certains cas, des sujétions à certains opérateurs d'importance vitale afin que ces derniers sécurisent, pour un motif d'intérêt général, leur chaîne d'approvisionnement et de production dans le strict objectif d'assurer la continuité de leur activité en cas de rupture subie de cette chaîne.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les lacunes et difficultés développées dans le paragraphe précédent peuvent être réduites en imposant, dans certains cas, de sécuriser une chaîne d'approvisionnement sur une durée maximale de six mois.

La nature et l'ampleur du stockage seraient déterminées au cas par cas, en concertation avec l'opérateur, afin de ne pas constituer une charge disproportionnée mais tout en poursuivant l'objectif de rehausser le niveau de résilience de l'opérateur concerné.

Cette disposition est avant tout pensée comme une disposition d'urgence et de dernier recours. La constitution de ce stock sera intrinsèquement liée à l'activité d'importance vitale de l'opérateur : il a donc vocation à pallier une potentielle pénurie de produits ou de biens pouvant affecter de manière directe la continuité d'activité de l'opérateur d'importance vitale.

Il s'agit ainsi d'un objectif d'intérêt général qui participe à la résilience de la Nation en cas de conflit de toute nature.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'objectif principal, mentionné *supra*, a, dans un premier temps, été envisagé sous un angle non dissuasif et laissé à l'appréciation des opérateurs.

Ce point pouvait soit être mentionné dans les différents documents de planification applicables aux opérateurs (directives nationales de sécurité qui couvrent chacun des 22 secteurs d'activité actuels), soit résulter d'un engagement contractuel impliquant l'Etat.

Toutefois, ni l'une ni l'autre solution n'ont paru suffisantes pour répondre au besoin initial et vital, lié à l'évolution de la menace décrite dans la Revue nationale stratégique présentée en juillet 2025 par le Président de la République.

Il est donc apparu au cours des travaux menés de longue date avec l'ensemble des acteurs de la sécurité des activités d'importance vitale que seule une mesure coercitive permettant, en dernier recours lorsque l'opérateur décide de ne pas coopérer, de garantir la sécurité de ses approvisionnements divers et variés, serait susceptible de produire les effets attendus.

La particularité de la sécurisation des activités d'importance vitale en France reposant principalement sur un dialogue opérateur – qui doit en assumer la charge « *à ses frais* », la mesure proposée rentre pleinement dans cette logique de dernier recours.

3.2. OPTION RETENUE

A l'instar des exemples déjà évoqués *supra* sur les dispositifs imposant à des opérateurs publics ou privés de constituer des stocks vitaux ou d'assurer la continuité d'activité des secteurs critiques, il a été privilégié de retenir une disposition législative très proche de celle concernant la Base industrielle et technologique de défense (BITD).

Il a donc été retenu un dispositif robuste et proportionné, impliquant un réel dialogue entre l'opérateur et l'autorité administrative et imposant à cette dernière de tenir compte de la réalité du marché et de la capacité de l'opérateur. Il serait en effet disproportionné et contraire à l'objectif poursuivi que d'imposer des mesures financièrement insoutenables.

Concrètement, il appartiendra dans un premier temps au Premier ministre, sur proposition du ministre coordonnateur concerné et en concertation avec l'opérateur visé, d'imposer la constitution d'un stock minimal de toute matière, tout composant, toute rechange ou tout produit fini ou semi-fini stratégique indispensable à la continuité de l'activité de l'opérateur. Par « produit fini ou semi-fini stratégique », il est entendu tout produit avec lequel ou à partir duquel un opérateur d'importance vitale exerce l'activité d'importance vitale ayant justifié sa désignation. Un produit semi-fini nécessitera une transformation par l'opérateur avant que celui-ci ne l'intègre dans son processus productif, tandis qu'un produit fini sera directement employable par l'opérateur dans celui-ci. Dans le respect du secret de la défense nationale et par référence aux secteurs cités dans la directive « REC », il peut par exemple être mentionné l'exemple de produits servant à la réparation d'infrastructures de transport, ou de production ou d'acheminement de l'énergie ou bien, à nouveau de potabilisation de l'eau.

Ce stock minimal, correspondant à une capacité de maintien d'activité pendant une durée qui ne pourra excéder six mois, devra être réapprovisionné au fur et à mesure de son utilisation. En d'autres termes, l'opérateur devra, à tout moment, pouvoir justifier de la réalité de ce stockage stratégique.

Il ne s'agira pas d'imposer aux opérateurs des mesures disproportionnées et inatteignables qui nuiraient, à la pérennité de l'opérateur, ce qui serait orthogonal avec les objectifs poursuivis par la mesure de stockage stratégique. Ainsi est-il prévu

que le Premier ministre tienne compte d'un certain nombre de facteurs liés à l'opérateur, à la réalité du marché, à la dynamique des prix.

Par ailleurs, ce stock ne sera pas immuable sur le long cours : l'utilisation du stock minimal pourra être soumis à autorisation, laquelle autorisation précisera les conditions de retour au stockage minimal imposé.

En contrepartie des garanties importantes prises en compte par la puissance publique, celle-ci ne sera pas tenue d'indemniser la constitution du stock par l'opérateur.

En définitive, la charge qui sera imposée à l'opérateur non seulement sera directement liée à son activité mais en outre sera proportionnée à ses besoins et capacités.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'adoption de la mesure s'inscrira dans les dispositions applicables aux opérateurs d'importance vitale, figurant aujourd'hui aux articles L. 1332-1 et suivants du code de la défense, consacrés à la défense économique dans le cadre de la mise en œuvre de la défense non militaire de la Nation et qui participe aux objectifs déjà rappelés issus des travaux portant sur la Revue nationale stratégique rénovée en 2025.

Il est ainsi prévu d'insérer un article L. 1332-6-1 AA dans la section 1 du chapitre II du titre III du code de la défense, relative aux dispositions générales applicables aux opérateurs d'importance vitale et de compléter l'actuel article L. 1332-7 du même code par l'infraction matérialisée par la méconnaissance des obligations découlant de la mesure de constitution du stock.

Le cadre constitutionnel également détaillé précédemment permet l'adoption de cette mesure essentielle pour notre Nation. En effet, les sujétions prévues pour les OIV sont proportionnées aux objectifs poursuivis en prévoyant un certain nombre de garanties et un encadrement strict de leur mise en œuvre.

Ainsi, les atteintes portées au droit de propriété des opérateurs, à leur liberté d'entreprendre et leur liberté contractuelle sont justifiées par un motif essentiel d'intérêt général.

Ces atteintes sont, comme rappelé, proportionnées à l'objectif ainsi poursuivi. Et les charges qui en découlent ne se matérialisent pas en l'imposition d'obligations qui entraîneraient une rupture d'égalité devant les charges publiques.

Enfin, s'il est prévu un aménagement de l'engagement de la responsabilité de l'Etat, celle-ci est motivée par un motif d'intérêt général déjà décrit de résilience de la Nation dans un contexte conflictuel et est le corollaire de l'obligation de constitution de stocks stratégiques.

En revanche, cet aménagement n'implique aucunement que la responsabilité de la puissance publique soit exclue « *au cas où une décision légalement prise sur leur fondement causerait un préjudice indemnisable* »[63].

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La résilience des entités critiques – dénommée en droit national sécurité des activités d'importance vitale – est régie par la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, dite « REC ». Cette directive, qui doit être transposée en droit national par le projet de loi dit « Résilience », prévoit :

- en son considérant 18, que : « des crises majeures, telles que la pandémie de COVID-19, ont mis en lumière l'importance de garantir la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et ont montré comment sa perturbation peut avoir des incidences économiques et sociétales négatives dans un grand nombre de secteurs et au-delà des frontières. Par conséquent, les États membres devraient également tenir compte des effets sur la chaîne d'approvisionnement, dans la mesure du possible, lorsqu'ils déterminent la mesure dans laquelle d'autres secteurs et sous-secteurs dépendent du service essentiel fourni par une entité critique » ;
- en son article 13, que les Etats membres veillent à ce que les entités critiques prennent des mesures nécessaires pour « se rétablir d'incidents, en prenant dûment en considération des mesures assurant la continuité des activités et la détermination d'autres chaînes d'approvisionnement, afin de reprendre la fourniture du service essentiel ».

En outre, le règlement (UE) 2024/1252 du 11 avril 2024 établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) no 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020, dit « CRMA », prévoit diverses obligations visant à s'assurer que l'Union européenne dispose notamment (en son article 5), à l'horizon 2030 :

- d'une capacité d'extraction de certains minerais critiques de 10 % de la

[63] Décision du Conseil constitutionnel n° 89-267 DC du 22 janvier 1990.

consommation annuelle de matières premières stratégiques de l'Union ;

- d'une capacité de transformation de l'Union permettant de produire des quantités satisfaisant au moins 40 % de la consommation annuelle de matières premières stratégiques de l'Union ;
- d'une capacité de recyclage permettant de produire des quantités satisfaisant au moins 25 % de la consommation annuelle des matières premières stratégiques de l'Union.

Si certaines matières visées par le présent article pourraient également être concernées par les dispositions du CRMA, il peut être relevé que celui-ci s'applique moins aux opérateurs qu'aux Etats membres eux-mêmes – qui sont par exemple tenus de constituer des stocks stratégiques aux termes de l'article 22 du règlement – et qu'aucune disposition du règlement ne fait obstacle à ce que les Etats membres contraignent certains opérateurs à la constitution de stocks.

La disposition envisagée, qui relève de la sécurité nationale et en cela de la compétence des Etats membres, n'entre donc pas en contradiction avec le droit européen. Il peut en outre être relevé que les articles 36 et 52 du TFUE autorisent les Etats membres à adopter des dispositions législatives, réglementaires et administratives instituant des restrictions au fonctionnement du marché intérieur lorsqu'elles sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Les impacts macroéconomiques sont nuls ou insignifiants. La constitution de stocks stratégiques vise à remédier aux vulnérabilités critiques d'approvisionnement. En ce sens, il peut être anticipé un léger surcroît d'importation des biens ou matières ainsi stockés à la phase d'amorçage, contribuant temporairement au déséquilibre de la balance commerciale sur les segments visés. Sur des marchés intégrés et mondialisés, l'alignement offre / demande écarte le risque inflationniste de ces dispositions.

S'agissant des impacts sur l'emploi, la mise en œuvre de ces dispositions pourrait donner lieu à des créations de poste dans les domaines de la logistique et de la manutention. En tout état de cause, le caractère mesuré et proportionné de ces dispositions ne permet pas d'envisager de réel impact autre que ceux développés ici et dont l'ampleur estimée est faible voire inexistante au plan macroéconomique.

S'agissant des impacts sur la compétitivité, la résilience économique et la garantie de continuité des services essentiels constituent dorénavant un atout pour attirer des investissements sur le territoire national.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La constitution de stocks stratégiques par un OIV aura des impacts différenciés, suivant deux variables principales : le coût de constitution du stock (prix d'acquisition unitaire multiplié par le volume nécessaire) ; le coût de stockage et de logistique. Le coût de reconstitution du stock est quant à lui estimé faible dans la mesure où les produits ou matières stockés seront, le plus souvent, valorisées directement par emploi dans le circuit de production ordinaire, dans une logique de gestion dite « First In First Out » (FIFO). Les deux variables principales (coût de constitution du stock ; coût de stockage et de logistique) varieront au cas par cas, suivant le prix du bien sur le marché, le volume nécessaire, les capacités de stockage préexistantes ou devant être déployées, la nature du bien pouvant impliquer des mesures de sécurité ou de conservation spécifiques, etc. Afin de ne pas faire peser de charges excessives de nature à nuire à la compétitivité de l'entreprise, la prise en compte de sa situation économique et financière sera systématique et préalable à toute mesure de stockage. La possibilité de mutualiser certains coûts entre opérateurs visés par un même besoin de stockage est, par ailleurs, prévue dans le texte.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Les dispositions prévues n'ont, par elles-mêmes, aucun impact sur les professions réglementées.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La mesure proposée n'aura aucun impact budgétaire en l'absence d'indemnisation des opérateurs concernés pour la constitution et l'entretien des stocks imposés.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les dispositions prévues n'ont, par elles-mêmes, aucun impact sur les collectivités territoriales qui pourraient, le cas échéant, être concernées en tant qu'opérateur

entrant dans le champ d'application de la législation sur la sécurité des activités d'importance vitale.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mise en œuvre de ces dispositions est facultative pour l'autorité administrative. Elle ne saurait donc être considérée comme une charge pérenne. Dans le cas – probable – où elle y aurait recours, cette charge serait uniquement constituée des travaux préparatoires à la mesure concernée, assurés par les services du ministre coordonnateur du secteur d'activité, dans le cadre de leur activité courante liée à la sécurité des activités d'importance vitale au sein des services des hauts-fonctionnaires de défense et de sécurité.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure n'a, de par son objet, aucun impact sur le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La constitution de stocks stratégiques n'est pas une fin en soi. Il s'agit d'une mesure palliative visant à prémunir le pays d'un risque de pénurie pouvant compromettre gravement la continuité de la vie de la Nation. L'analyse des vulnérabilités d'approvisionnement conduira assurément à opter, s'agissant de certains biens, pour d'autres mesures de remédiation. La relocalisation de certaines productions critiques est ainsi un impact potentiel des dispositions présentées ici, contribuant à renforcer la résilience économique du pays par une plus grande proximité des acteurs de la chaîne de valeur. Cette démarche participe de l'adaptation au changement climatique et est visée par le PNACC 3 principalement dans l'axe « Assurer la résilience des territoires, des infrastructures et des services essentiels »[64].

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le renforcement de la résilience des opérateurs d'importance vitale et donc de la Nation pourrait avoir un effet positif sur la prévention des risques technologiques en sécurisant sur la durée les chaînes d'approvisionnement des opérateurs et donc en renforçant nécessairement la sécurité des activités concernées.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de biodiversité et de protection des espaces naturels.

4.4.7. Impacts sur les ressources

[64] Renforcement des infrastructures de transport et énergétiques ; accompagnement et soutien des collectivités.

La disposition envisagée pourrait avoir un impact sur les ressources, puisque certaines des ressources incluses dans le champ d'application du CRMA pourraient faire l'objet d'obligations de constitution de stocks. Bien qu'ayant un champ organique distinct – les seuls opérateurs pour le présent article, essentiellement les Etats membres pour le règlement CRMA –, elles auraient un champ matériel en partie partagé, certaines matières pouvant faire l'objet de stockages aux termes des deux réglementations.

Il peut néanmoins être relevé que cette relative concurrence des dispositions doit être tempérée : d'une part, il sera précisément tenu compte de l'état du marché (5° de l'article L. 1332-6-1 AA nouveau) pour fixer le montant du stock demandé aux opérateurs ; d'autre part, ces deux politiques publiques étant conduites par l'Etat, il lui reviendra d'en assurer la cohérence.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Conformément aux dispositions de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes a été saisi à titre facultatif et a rendu un avis favorable, avec une réserve[65],le 5 mars 2026.

En outre, un dialogue constant s'est noué avec les services des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité des ministères coordonnateurs, qui sont en lien direct avec les opérateurs.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard un an après la promulgation de la présente loi.

Ce délai est nécessaire pour permettre aux opérateurs de réaliser l'analyse de risques qu'implique le 3° de l'article L. 1332-6-1 AA, mais également à l'autorité administrative de procéder à l'actualisation des diverses analyses qu'impliquent les autres items du même article. Elle doit également permettre d'engager le dialogue avec les opérateurs concernés pour déterminer le montant exact des stocks qui peut leur être demandé.

[65] Celle-ci portant non « sur l'imposition de constitution de stock elle-même mais sur l'absence d'indication des modalités de désignation de certaines structures des collectivités comme OIV ».

5.2.2. Application dans l'espace

Comme le rappelle son article L. 1, les dispositions du code de la défense sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, à moins qu'il n'en dispose autrement. Aussi, les dispositions du code de la défense créées par le présent projet de loi seront applicables de plein droit à la fois dans les collectivités régies par le principe de l'identité législative (la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte,) et par le principe de la spécialité législative (les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises) ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités d'application du présent article.

Un décret simple fixera la date d'entrée en vigueur du dispositif.

CHAPITRE II – MIEUX ENCADRER LES PRATIQUES ECONOMIQUES

Article 7 – Redevance à la charge des industriels de la défense en cas de cession à un tiers

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Contrairement au cas de l'industrie civile qui finance, sur ses fonds propres, le développement de ses produits (phase de conception et de mise au point qui nécessite un investissement – potentiellement à perte si l'équipement ne trouve *in fine* pas de marché - et qui permet ensuite de produire et de vendre avec une marge), les développements dans le domaine de la défense sont très majoritairement financés par la commande publique.

En contrepartie, les marchés de défense et de sécurité (MDS) prévoient un dispositif spécifique de retour économique sur les ventes ou cessions d'équipements développés pour les armées à d'autres clients que l'Etat et, notamment, sur les exportations et transferts (i.e. missiles : sol-air courte portée Mistral ; terrestre : CAESAR ; Naval : frégates de défense d'intervention ; aéronautique : Rafale ; etc.). Ainsi, les industriels qui exportent ou transfèrent des biens dont les études préalables, le développement et l'industrialisation ont été financés par l'Etat reversent à ce dernier, en application de clauses contractuelles, des redevances calculées par l'application d'un taux (d'environ 2 à 4% en général combinant les redevances d'études et d'utilisation d'outillages, pour des biens[66] vendus similaires à ceux acquis et financés par l'État, ces taux étant inférieurs lorsque les biens vendus ne sont que partiellement issus des marchés financés par l'État d'études, de développements et/ou de fabrication des outillages) à une assiette (valeur hors taxe, révisions de prix comprises, de l'équipement exporté), multiplié par un coefficient de dérivation reflétant la contribution de l'Etat dans le développement et l'industrialisation du bien exporté ou de la technologie transférée.

Les redevances sont récupérées sous forme de recettes non fiscales et intégralement réaffectées au budget de la défense, sur la base juridique du décret n°81-48 du 21 janvier 1981 étendant la procédure des fonds de concours à certaines recettes de

66 Qu'il s'agisse de matériels, de logiciels, de constructions, d'outillages ou de technologies.

caractère non fiscal du ministère de la défense, dont découle l'arrêté du 15 janvier 1999 « *fixant les modalités de rattachement par voie de fonds de concours à provenir des redevances de contrôle et d'études, des remboursements d'essais et autres redevances contractuelles* ».

Sur la période 2020-2022, le montant de ces redevances, versé au programme d'équipement des forces (P146), s'établissait à 31,5 millions d'euros par an, à comparer aux moyens alloués par l'Etat au développement de la base industrielle et technique de défense (BITD) dans le cadre d'achats d'armement (1,171 milliards d'euros au titre des projets technologiques de défense et 2,858 milliards d'euros en développement de systèmes d'armes – soit près de 4 milliards d'euros en 2025), et du montant total des exportations de biens (sur 2020-2022, livraison d'un total de 23 milliards d'euros et prises de commande de 43,5 milliards d'euros).

Le dispositif actuel de redevances, reposant sur des fondements purement contractuels[67], présente des fragilités et manque d'efficacité.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

a) La création d'une charge particulière pour rémunération de service rendu par l'Etat n'entraine pas de rupture d'égalité devant les charges publiques au sens de l'article 13 de la DDHC

L'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) dispose que : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.* ».

Le respect de ces dispositions suppose que le législateur n'institue pas de charges de nature à faire naître une rupture d'égalité entre les citoyens. Cet impératif n'interdit pas, néanmoins, au législateur de faire supporter à certaines catégories de personnes, pour un motif d'intérêt général, des charges particulières[68].

Pour se conformer au principe d'égalité devant les charges publiques, le législateur doit également fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose[69].

---

[67] Intégré, depuis plusieurs décennies, dans les clauses des contrats d'armement conformément aux dispositions du CAC (Cahier des Clauses Administratives Communes) armement.
68 Décision n° 2000-440 DC, 10 janvier 2001, cons. 6
69 Décision n° 2011-175 QPC, 7 octobre 2011, cons. 5

b) Seule une loi peut s'appliquer aux contrats en cours, à l'appui d'un motif d'intérêt général suffisant

Le principe qui prévaut en matière contractuelle est que les contrats demeurent régis par les dispositions législatives et réglementaires applicables à la date de leur conclusion : ce principe est directement issu du droit civil, l'article 1134 du code civil disposant que « *les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites* ».

Il en résulte qu'une règle qui s'applique aux contrats en cours est nécessairement rétroactive[70]. S'agissant, cependant, de la loi, ce principe n'est pas absolu et connaît une exception. Le législateur peut en effet prévoir expressément l'application des dispositions nouvelles aux conventions en cours, puisque le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle qu'en matière pénale pour la loi la plus sévère[71].

Le Conseil constitutionnel a néanmoins encadré la possibilité de porter atteinte à la liberté contractuelle, qui a valeur constitutionnelle[72] : le législateur ne saurait, en effet, « *porter atteinte aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant, sans méconnaître les exigences résultant de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 »*[73], dont, en particulier, les articles 4 et 16 qui fondent la liberté contractuelle.

c) Lorsque la définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité relève du législateur, il n'appartient qu'à la loi de fixer, le cas échéant, les sanctions administratives dont la méconnaissance de ces obligations peut être assortie

Il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que « *le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* »[74].

---

[70] Voir notamment concl. Edouard Geffray sur CE, Ass., 8 avril 2009, *Commune d'Olivet*

71 Décision n°79-109 DC du 9 janvier 1980.

72 Décision n°2000-437 DC du 19 décembre 2000, cons. 37.

73 Décision n°2009-592 DC du 19 novembre 2009, cons. 9.

74 Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, 28 juillet 1989, n° 89-260 DC.

Lorsque la définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité relève du législateur, il n'appartient qu'à la loi de fixer, le cas échéant, les sanctions administratives dont la méconnaissance de ces obligations peut être assortie et, en particulier, de déterminer tant les sanctions encourues que les éléments constitutifs des infractions que ces sanctions ont pour objet de réprimer (CE, section, 18 juillet 2008, Fédération de l'hospitalisation privée, n° 300304).

Le respect de ces droits et libertés constitutionnellement garantis conduit à des exigences procédurales ou de fond :

- les droits de la défense doivent être pris en compte préalablement au prononcé de sanctions et s'imposent sans que le législateur n'ait à en rappeler l'existence ;
- l'impartialité objective et l'indépendance des tribunaux ne sont pas opposables aux sanctions prises par une autorité soumise au pouvoir hiérarchique du ministre ;
- le principe de légalité des délits et des peines, qui s'applique aux sanctions administratives, implique de préciser les obligations auxquelles est soumise une personne ;
- les sanctions sont soumises aux principes d'individualisation et de proportionnalité des peines.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 28 du Traité interdit les droits de douane à l'importation ou à l'exportation et taxes d'effet équivalent (TEE). La Cour considère que constitue une TEE à l'importation ou à l'exportation au sens de cet article :

a) Toute charge pécuniaire, fut-elle minime, quelle que soit son appellation ou sa technique ;

b) Unilatéralement imposée par l'autorité compétente d'un État membre ;

c) Qui frappe les marchandises nationales/étrangères à raison du fait qu'elles franchissent une frontière (qu'il s'agisse d'une frontière entre État-membres, d'une frontière intérieure à un État ou d'une frontière extérieure du territoire douanier de l'UE). En outre, une contribution relevant d'un régime général d'impositions intérieures théoriquement indépendant du franchissement d'une frontière est aussi considérée comme une TEE à l'importation lorsqu'elle est exclusivement destinée à bénéficier aux produits nationaux taxés de manière à ce que la charge fiscale incombant à ces derniers soit totalement compensée, tandis qu'elle constitue une charge nette pour les produits importés. De même, une telle contribution est considérée comme une

TEE à l'exportation lorsqu'elle est exclusivement destinée à bénéficier aux produits taxés transformés ou commercialisés sur le marché national de manière à ce que la charge fiscale incombant à ces derniers soit totalement compensée, tandis qu'elle constitue une charge nette pour les produits exportés ;

d) Alors même qu'elle n'aurait aucun effet protecteur ou que le produit imposé ne se trouverait en concurrence avec aucune production nationale.

Les TEE sont interdites indépendamment de toute considération du but en vue duquel elles ont été instituées, ainsi que de la destination des recettes qu'elles procurent. Notamment, le fait qu'une TEE est instituée en vue de compenser une charge locale frappant le produit intérieur similaire ne suffit pas le soustraire à l'interdiction.

Dans un arrêt *Denkavit Loire* (132/78), la CJCE a néanmoins précisé qu'une charge pécuniaire unilatéralement imposée par un Etat à une marchandise franchissant la frontière ne pouvait être considérée comme une taxe d'effet équivalent « *si elle constitu[ait] la rémunération d'un service effectivement rendu à l'importateur ou à l'exportateur, d'un montant proportionné audit service* »[75].

Pour écarter la qualification de TEE, le service rendu doit conférer un avantage spécifique et certain à l'exportateur individuel, un avantage pour l'intérêt public étant trop général et incertain pour être considéré comme une rémunération formant la contrepartie d'un avantage déterminé effectivement rendu[76].

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Le principe même des redevances n'est pas l'apanage de la France ; un grand nombre d'Etats les pratiquent (par exemple parmi les principaux pays exportateurs : les Etats-Unis ou encore l'Allemagne), comme nombre de nos partenaires étrangers y compris européens.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le dispositif actuel, purement contractuel, souffre de plusieurs fragilités et d'un certain manque d'efficacité :

- La nature exclusivement contractuelle des redevances rend plus difficile le bon

75 CJCE, 31 mai 1979, 132/78, Denkavit Loire.
76 CJUE, 6 décembre 2018, C-305/17, FENS, point 43.

suivi du dispositif : bien qu'ils s'inspirent des dispositions du CAC « Armement »[77], les différents marchés de défense et de sécurité (MDS) passés entre l'Etat et les industriels de l'armement diffèrent, en grande majorité, dans leurs clauses relatives au régime des redevances. Cette diversité de régimes rend plus difficile le travail de suivi et de recouvrement des redevances par les services de la Direction générale de l'Armement (DGA) et constitue également une source avérée de contentieux.

- La perception des redevances est lente et complexe :

Si le CAC « Armement » rend, théoriquement, possible le recouvrement des redevances dès les premiers flux financiers liés à l'export et au transfert de matériels de guerre (*i.e.* versements d'acompte), leur perception se fait en réalité beaucoup plus tard : cette clause propre au CAC « Armement » n'est pas complétée par des dispositions d'application dans les marchés de défense et de sécurité (MDS), ni rendue effective par les procédures de déclaration et de recouvrement, ce qui empêche concrètement à l'administration de procéder au recouvrement des redevances au premier acompte. Cette défaillance a pour conséquence directe le fait que la perception des redevances intervient plusieurs années après la signature des contrats d'export ou de transfert.

Le mode de calcul des redevances est complexe et ralentit leur recouvrement : en particulier, la détermination, pour chaque bien transféré ou exporté, du « coefficient de dérivation » - qui permet de refléter la contribution des financements publics dans le développement de la technologie vendue – est chronophage et consommatrice en ressources au sein de la DGA ; il est parfois difficile d'obtenir des industriels les données nécessaires à la fixation du montant du coefficient de dérivation, ce qui ralentit le processus global.

Les industriels de la BITD font, enfin, preuve d'un manque de transparence : la procédure actuelle fonctionne sur une déclaration volontaire de l'industriel à la DGA, juste après la passation d'un contrat d'exportation. En pratique, cette déclaration, qui vise à déclencher le processus de détermination des principaux paramètres des redevances à percevoir, n'est pas toujours effectuée par les industriels de la BITD (non transmission fréquente des relevés semestriels permettant d'identifier les opérations donnant droit à la perception de redevances). En outre, la perception des redevances en provenance des sous-traitants des marchés export est encore plus faible.

Il résulte de ces différentes failles que le montant annuel des redevances perçues par l'Etat est faible, en dépit de bons résultats à l'export et au transfert des acteurs de la

77 Cahier des clauses administratives communes « Armement ».

BITD : comme indiqué *supra*, il était, entre 2020 et 2022, limité à 31,5 millions d'euros par an.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Faisant le constat du dysfonctionnement du système actuel, plusieurs pistes ont été identifiées afin d'améliorer le recouvrement des redevances.

Trois d'entre elles nécessitent l'intervention de la loi pour pouvoir s'appliquer aux conventions légalement conclues :

- conférer une assise juridique plus stable au régime des redevances, afin de faciliter leur suivi par la DGA ;
- simplifier le mode de calcul des redevances en renvoyant au pouvoir réglementaire la définition de ses modalités. Les coefficients de dérivation pourraient être fixés selon le type de bien (par exemple missile = 100 %) et définis par paliers (par exemple 4 de type : 25%, 50%, 75%, 100%) de façon à accélérer le recouvrement des redevances ;
- instituer comme principe, et non plus comme exception, le paiement à l'Etat de la redevance dès le versement du premier acompte dans le cadre d'un marché d'export ou de transfert.

Ces trois recommandations visent à la fois (i) à renforcer la sécurité juridique propre au régime des redevances, (ii) à fluidifier leur calcul et (iii) à accélérer leur recouvrement.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Plusieurs autres systèmes alternatifs sont envisageables :

- La suppression du système des redevances : cette option – qui pourrait éventuellement se justifier par le fait que l'export et le transfert d'armements génère des recettes indirectes pour l'Etat (impôt de production, impôts sur les sociétés) – a été écartée car l'outil des redevances est nécessaire pour assurer une forme de « retour direct sur investissement » pour l'Etat, qui dépense chaque année plusieurs milliards d'euros en commandes adressées à la BITD française.
- Le remplacement du système actuel de redevances par la création d'une taxe

sur le chiffre d'affaires à l'export des industriels de l'armement : cette option serait néanmoins très probablement contraire au droit de l'Union car elle reviendrait à instituer une taxe d'effet équivalent à un droit de douane, interdite par l'article 30 du TFUE.

Une autre option consisterait notamment à demeurer dans le cadre contractuel actuel et à améliorer les outils de suivi du recouvrement des redevances utilisés par la DGA. Cette dernière recommandation demeure pertinente. Néanmoins, la permanence d'un cadre contractuel ne permettrait pas :

- de disposer d'un régime unique, plus lisible pour les industriels de l'armement et pour les services de l'Etat ;
- d'imposer aux contrats en cours l'obligation de verser des redevances dès le paiement du premier acompte dans le cadre notamment d'un contrat d'export ou de transfert ;
- d'imposer aux contrats en cours un mode de calcul simplifié et fixé par l'Etat des redevances.

L'amélioration du système actuel dans un cadre contractuel ne pourrait, en effet, s'appliquer qu'aux futurs marchés de défense et de sécurité, tout avenant ne valant que pour le futur. Les effets utiles d'une telle réforme n'auraient donc été perceptibles qu'au moment de l'export des technologies actuellement conçues, soit dans un horizon temporel potentiellement lointain.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article créé un régime légal de perception de redevances en cas de vente ou de location d'une technologie, développée pour les armées sur fonds publics, à tout autre client que l'Etat. Il unifie les régimes contractuels existants concernant les objets, matériels, logiciels, constructions ou outillages.

En détail, le présent article :

- institue la possibilité pour l'Etat, au titre des marchés de défense ou de sécurité (MDS) en cours et futurs, de percevoir des redevances dès le premier acompte versé par le client bénéficiaire de l'export ou du transfert d'un bien résultant de ces MDS ;
- précise que le mode de calcul des redevances est fixé par voie réglementaire, suivant des critères objectifs et non discriminatoires prenant en compte la part

de l'investissement de l'Etat dans la valeur du bien exporté[78] ainsi que la nature de l'acte concerné[79]. Le montant total des redevances ne peut excéder le montant actualisé de cet investissement ;

- introduit dans la loi un régime de sanctions administratives permettant de sanctionner le titulaire d'un contrat d'export ou de transfert en cas de manquements à ses obligations ;
- précise que, conformément aux dispositions de l'article 4 de la LOLF, un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du régime légal créé.

Si, conformément aux dispositions de l'article 4 de la LOLF, une redevance pour service rendu peut être créée par décret en Conseil d'Etat, une loi est toujours nécessaire pour que ses dispositions s'appliquent aux contrats en cours. C'est la raison pour laquelle le choix du présent véhicule législatif a été retenu.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article introduit une nouvelle section au sein du chapitre V du titre III du livre IIII de la deuxième partie du code de la défense. Cette section, intitulée « Section 3 – redevance à la charge des industriels de la défense en cas de cession à un tiers », comporte 5 nouveaux articles encadrant la procédure de versement des redevances à l'Etat.

Le présent article est conforme aux principes constitutionnels suivants. La création d'une charge particulière pour rémunération de service rendu par l'Etat n'entraine pas, tout d'abord, de rupture d'égalité devant les charges publiques au sens de l'article 13 de la DDHC. Dans le cas d'espèce, la création d'un régime légal de redevances versées

78 Il s'agit d'intégrer un « coefficient de dérivation », compris entre 0 et 1, qui rend compte du degré de similitude entre le bien initialement financé sur fonds publics et le bien finalement exporté. Il affecte la valeur du bien exporté, ce qui constitue l'assiette de la redevance.

79 Il s'agit ici de prendre en compte la nature de l'acte à l'export constituant le fait générateur de la redevance, en fonction duquel sera déterminé le taux applicable à l'assiette. Ce taux pourra différer selon les cas (en l'état du CAC Armement, s'il s'agit d'une vente ou d'une location d'un objet/matériel/outillage/etc au profit d'un client étranger, est appliqué un taux de 2% pour des redevances d'études et 2% pour des redevances d'utilisation d'outillages ; si en revanche il s'agit d'une concession du droit de reproduire/cession ou concession de droit sur des logiciels vendus séparément, s'applique un taux de 30%).

par les industriels de la BITD en cas de cession à un tiers, d'exportation ou de transfert de technologies ayant fait l'objet de frais d'études, de recherche, de développement ou de fabrication financés en intégralité ou en partie par l'administration se justifie pour rémunération de service rendu par l'Etat. Ces redevances ne s'appliqueront, en effet, que lorsqu'un bien vendu, loué, concédé, exporté ou transféré a fait l'objet d'un financement préalable de l'administration par la voie de la commande publique et seront calculées de manière à refléter, suivant des critères objectifs et non discriminatoires, le juste apport des deniers publics à son étude, son développement et son industrialisation.

Le présent article répond, ensuite, à un motif d'intérêt général suffisant pour s'appliquer aux contrats en cours : en l'espèce, le présent article vise, par la création d'un régime légal de redevances, à opérationnaliser un système fonctionnant aujourd'hui sur une base conventionnelle, et souffrant de nombreuses imperfections. La création d'un régime légal permettra d'opérer plusieurs modifications qui accélèreront et fluidifieront la perception de redevances (simplification du mode de calcul des redevances, perception au premier acompte, mise en place d'un régime de sanctions administratives). Cette finalité peut être rattachée à la nécessité pour l'Etat d'assurer l'efficacité du recouvrement de ses créances et, ainsi, de garantir l'effectivité des dispositions de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen. Elle constitue, en cela, un motif d'intérêt général suffisant.

Enfin, lorsque la définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité relève du législateur, il n'appartient qu'à la loi de fixer les sanctions administratives dont la méconnaissance de ces obligations peut être assortie. Les dispositions du présent article comprennent l'ensemble des exigences, procédurales ou de fond, permettant le respect du cadre constitutionnel.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le régime légal de redevances institué par le présent article est assimilable à une rémunération de services rendus par l'Etat au sens de l'article 4 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il répond, de plus, aux critères dégagés par la CJUE pour écarter la qualification de TEE : le montant de toute redevance versée par un industriel est en effet calculé en fonction d'un coefficient de dérivation, qui permet de mesurer la part effective des financements de l'Etat dans le développement de la technologie concernée et, *in fine*, dans sa valeur marchande[80]. Ce coefficient permet donc de mesurer, aux termes de la Cour, « l'avantage spécifique

80 Ce point est cardinal, dans la mesure où le fait générant la mise en recouvrement des redevances n'est ni l'export, ni le transfert en eux-mêmes mais la vente d'une technologie à tout autre client que l'Etat (export et transfert donc – mais également vente à un autre client pouvant intervenir sur le sol national).

et certain » que retire l'industriel des financements de l'administration lors de la cession ou la location d'une de ses technologies.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Les effets macroéconomiques du nouveau régime institué ne seront pas différents de ceux du système actuel et ne devraient donc pas renchérir le coût des technologies exportées ou transférées.

N'impactant pas les produits autofinancés, ces redevances ont de plus pour effet d'encourager les entreprises de la BITD à autofinancer leurs produits dès lors que les prospects export sont significatifs, soulageant d'autant les finances de l'Etat.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'entrée en vigueur de ce nouveau régime aura pour effet :

- de rendre exigible, dès le versement du premier acompte, la perception de redevances par l'administration ;
- de déterminer le montant des redevances par voie réglementaire, selon une logique forfaitaire, proportionnée à la part des investissements de l'Etat dans la valeur des biens et technologies vendus, loués, concédés, exportés ou transférés.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Il est attendu une fluidification, pour l'Etat, du recouvrement des redevances, dont le montant, entre 2020 et 2022, a été de 31,5 millions d'euros par an.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le nouveau dispositif présente plusieurs avancées pour les services de la DGA :

- La création d'un régime légal unique permettra d'améliorer le suivi de la perception des redevances, qui dépend et pâtit aujourd'hui de clauses contractuelles variées comprises dans différents marchés de défense et de sécurité

- La fixation du coefficient de dérivation par voie réglementaire, selon une logique de paliers, accélèrera le calcul des redevances

Pour être pleinement opérationnel, ce nouveau système doit cependant s'appliquer aux redevances non encore versées – et donc aux marchés en cours : dans le cas contraire, l'existence d'un « double système » pénaliserait les services de la DGA.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est nécessaire et aucune consultation facultative n'a été menée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions du I entrent en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le premier jour du douzième mois suivant la publication de la présente loi.

A cette date, dans les marchés mentionnés à la section 3 du chapitre V du titre III du livre III de la deuxième partie du code de la défense les stipulations ayant le même objet que les dispositions de cette section sont réputées non écrites.

Les articles L. 2335-20 et L. 2335-21 du code de la défense s'appliqueront à tout acte mentionné aux 1° à 3° de l'article L. 2335-19 de ce code n'ayant pas donné lieu, à cette date, à une mise en recouvrement des redevances prévues par un marché passé antérieurement. Seul le régime de sanctions administratives, prévu à l'article L. 2335-22 nouvellement créé du code de la défense, ne s'appliquera qu'aux actes futurs mentionnés aux 1° à 3° de l'article L. 2335-19 du code. Cette modulation des effets du texte législatif permettra de respecter le principe de non-rétroactivité de la loi en matière répressive[81].

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article a vocation à s'appliquer à l'ensemble des marchés de défense et de sécurité passés par l'Etat.

5.2.3. Textes d'application

Conformément à l'article L. 2335-23 nouvellement créé du code de la défense, les dispositions du nouveau régime légal de redevances seront précisées par décret en Conseil d'Etat.

[81] Décision n°2001-456 DC du 27 décembre 2001, cons. 21

Article 8 – Moderniser le régime juridique des commissaires du Gouvernement

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Nommés par le ministre de la Défense, en application des articles L. 2333-3 à L. 2333-5 du code de la défense, auprès des principaux maîtres d'œuvre industriels (groupes comme filiales) ainsi que de certaines entreprises dont l'activité revêt un caractère stratégique, les commissaires du Gouvernement exercent des fonctions sensibles et contribuent, par la connaissance intime des sociétés au sein desquelles ils agissent, à l'information objective du ministre sur les forces et faiblesses de ces dernières. Leur mission, fondamentale, consiste à s'assurer, par un contrôle administratif des marchés de matériels de guerre, de la capacité des sociétés à satisfaire dans la durée les besoins du ministère de la Défense.

Dans une étude sur « *Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises* » publiée le 8 janvier 2015, le Conseil d'Etat indique que la fonction de commissaire du Gouvernement est apparue après la Première Guerre mondiale et qu'elle s'est maintenue par la suite, par l'intermédiaire – à défaut de texte d'ensemble - de textes sectoriels[82], avec des pouvoirs variés au sein d'organismes présentant une diversité de statut et de situation concurrentielle : établissements publics (secteur des transports, grands ports maritimes, secteur de l'aménagement), entreprises à capitaux majoritairement publics, sociétés à capitaux publics minoritaires, sociétés sans capitaux publics ayant conclu des marchés d'armement.

Pour le Conseil d'Etat, le commissaire du Gouvernement est considéré comme un instrument de contrôle pour l'État. S'agissant des entreprises, qui ont un statut de société commerciale relevant du code de commerce, ce contrôle complète celui qui peut résulter d'une participation de l'Etat au capital, du contrat de concession si la société est concessionnaire de service public ou plus généralement de l'édiction de normes affectant cet organisme. Ainsi que le relève le Conseil d'Etat, ce contrôle, dont l'intensité est variable selon les entreprises sur lesquelles il s'exerce, est généralement confié à l'administration en charge du secteur d'activité de l'entreprise soumise au contrôle. Sa nature ne revêt pas un caractère financier : selon les textes, il a pour rôle

[82] Tels que le décret du 18 octobre 1923 pris en application de la loi du 16 octobre 1919 (sociétés de production d'énergie hydroélectique), le décret-loi du 16 novembre 1926 relatif à l'organisation financière et comptable du réseau de l'Etat (Etablissement public « Le réseau ferré de l'Etat »), l'article 11 de la convention du 31 août 1937 (Société nationale des chemins de fer français), etc.

de veiller à la cohérence, à la compatibilité, voire à la conformité, des orientations retenues par l'entreprise avec la politique menée dans le secteur par le Gouvernement. En ce sens, il s'apparente à un contrôle de nature technique.

En complément des dispositions du code de la défense, l'article 15 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique prévoit la possibilité pour l'Etat de nommer un commissaire du Gouvernement dans les entreprises dans lesquelles l'Etat détient plus de 10 % du capital de la société[83] et dispose donc d'un représentant :

« Dans les sociétés dans lesquelles il dispose d'un représentant en application de l'article 4, l'Etat peut désigner, dans des conditions fixées par voie réglementaire, un commissaire du Gouvernement.

Sans préjudice des dispositions particulières le régissant, le commissaire du Gouvernement assiste, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou de l'organe délibérant en tenant lieu de la société. Le cas échéant, il expose la politique du Gouvernement dans le secteur d'activité de celle-ci ».

A ce jour, le recours à des commissaires du Gouvernement existe dans plusieurs secteurs d'activités, les intéressés disposant à cette fin de pouvoirs plus ou moins étendus. A titre d'exemple, l'article L. 512-65 du code monétaire et financier prévoit leur présence au sein de chaque société coopérative de banque : ils assistent à toutes les séances du conseil d'administration et à l'assemblée générale des sociétaires, peuvent demander la communication de tous les documents de la société et, au-delà, disposent d'un droit de veto contre toute décision qui serait contraire aux statuts de la société ou aux lois et règlement en vigueur.

Historiquement, les textes relatifs aux commissaires du Gouvernement mis en place dans les industries d'armement découlent du décret-loi (M)[84] du 30 octobre 1935 organisant le contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre[85]. Ce décret a été pris sur le fondement de la loi du 8 juin 1935 tendant à accorder au Gouvernement des pouvoirs exceptionnels pour assurer la défense du franc et la lutte contre la spéculation[86]. En 2004, la totalité des dispositions de ce texte a été codifiée[87]

---

[83] Ce qui n'est pas le cas pour les commissaires du Gouvernement du présent texte.

[84] M pour militaire, pour le distinguer du décret-loi (C), C pour civil, du même jour organisant le contrôle de l'Etat sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'Etat.

[85] L'objet, selon le paragraphe du rapport de présentation du décret-loi, est de mettre en place un contrôle exercé « du double point de vue de leurs bénéfices [des entreprises contrôlées] et du champ de leur activité ».

[86] Jusqu'au 31 octobre 1935.

[87] L'objet de ce contrôle, qui était défini dans le rapport et non dans les articles du décret, n'a pas été repris. L'objectif de ce contrôle n'est en conséquence plus suffisamment défini dans ses finalités. Par ailleurs, si la faculté générale d'assujettir les entreprises contrôlées à présenter leurs bilans, comptes de

au sein du code de la défense[88] aux articles L. 2333-1 à L. 2333-8 du chapitre III « *Contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre* » et le décret-loi a, en conséquence, été formellement abrogé[89].

Parmi ces dispositions, l'article L. 2333-1 définit les matériels de guerre pouvant faire l'objet d'un contrôle administratif en référence au chapitre premier de la convention de Genève du 17 juin 1925 sur le commerce international des armes, ratifiée par la France le 9 mai 1930. L'article L. 2333-3 autorise les administrations à imposer aux sociétés titulaires de marchés de matériels de guerre le contrôle, permanent ou temporaire, d'un commissaire du Gouvernement.

Chargé de recueillir les renseignements d'ordre administratif, financier et comptable (article L. 2333-4) utiles à son contrôle, le commissaire du Gouvernement dispose de larges pouvoirs d'investigation puisque les entreprises sont tenues de lui communiquer notamment leurs bilans et comptes de résultats, les documents comptables et statistiques jugés utiles pour l'exercice de sa mission ainsi que les pièces justificatives nécessaires au contrôle des marchés (articles L. 2333-6 et L. 2333-7).

En pratique, le ministre de la Défense a désigné des contrôleurs généraux des armées (quatre à titre exclusif et trois en sus de leurs autres fonctions) comme commissaires du Gouvernement au sein d'une soixantaine d'entreprises de toutes tailles (groupes, filiales, ETI, PME) de la base industrielle et technologique de défense (BITD). Il s'agit plus particulièrement des principaux maîtres d'œuvre industriels et de certaines de leurs filiales (Thales, Dassault Aviation, MBDA, KNDS, Nexter, Naval Group, Safran, ArianeGroup, TechnicAtome, Chantiers de l'Atlantique, Arquus, Eurenco notamment) mais aussi de sociétés de taille moindre qui revêtent une importance particulière à différents titres (Saft, ASB, Exail, Sabena Technics, Etienne Lacroix ou DCI, par exemple).

Alors que le chapitre correspondant dans la partie réglementaire du code de la défense ne contient aucune disposition, les modalités d'exercice de cette mission sont définies par l'instruction ministérielle n° 47987 relative aux attributions et au mode

---

résultats et, rédaction nouvelle, « toutes pièces justificatives nécessaires au contrôle des marchés », le mode de mise en œuvre n'est plus précisé (un arrêté interministériel le mettait en place, par entreprise, dans le décret-loi).

[88] Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense.

[89] 30° du I de l'article 5 de l'ordonnance n° 2004-1374. Sur le fondement du décret-loi (M) du 30 octobre 1935, plusieurs textes réglementaires ont été pris et n'ont toutefois, à ce jour, pas été formellement abrogés : le décret du 29 mai 1936 sur le contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre ; l'arrêté du 29 mai 1936 pour l'application du décret du 29 mai 1936 sur le contrôle des marchés relatifs aux matériels de guerre, et le décret du 2 juin 1936 relatif à l'application du décret-loi du 30 octobre 1935 instituant le contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre (qui concerne uniquement les commissaires du Gouvernement nommés par le ministre de l'Air).

d'action des commissaires du Gouvernement pour le contrôle des entreprises travaillant pour l'armement du 17 novembre 1994.

La présente disposition vise donc à sécuriser la base juridique de la pratique des commissaires du Gouvernement dans le secteur de la défense en l'élevant au niveau législatif.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aucune décision du Conseil constitutionnel n'a explicitement traité du statut ou de l'activité des commissaires du Gouvernement, notamment au regard de l'effet que leur action pourrait avoir sur la liberté d'entreprendre qui est constitutionnellement garantie[90], laquelle comprend, d'après le Conseil constitutionnel, « *non seulement la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique, mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité* »[91]. Le Conseil constitutionnel juge toutefois que s'il « *est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général* », c'est « *à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »[92].

Dans ce cadre, il est souhaitable que le dispositif des commissaires du Gouvernement puisse s'appuyer sur une définition claire des objectifs poursuivis et que les moyens pouvant être mis en œuvre soient limités à ce qui est strictement nécessaire au regard de ces objectifs.

Or, les dispositions législatives actuelles manquent de clarté.

En effet, aux termes de l'article L. 2333-3 du code de la défense : *« les administrations passant des marchés relatifs aux matériels de guerre peuvent imposer aux titulaires de ces marchés le contrôle permanent ou temporaire d'un commissaire du Gouvernement dont le rôle est défini ci-après* ». Les articles suivants se bornent à définir les moyens pouvant être mis en œuvre, sans préciser les objectifs au regard desquels pourraient être appréciées l'utilité et la nécessité d'intervenir dans les affaires de l'entreprise. Il est donc nécessaire que les objectifs du contrôle soient clairement définis et explicitement inscrits dans la loi.

---

[90] La reconnaissance de sa valeur constitutionnelle et son rattachement à l'article 4 de la Déclaration de 1789 est intervenue avec la Décision n° 81-132 DC, 16 janvier 1982.
[91] Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012.
[92] Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001 ; Décision n° 2010-55 QPC du 18 octobre 2010.

Par ailleurs, si, pour les entreprises dont l'Etat détient la majorité du capital, la question de la nomination d'un commissaire du Gouvernement pourrait relever d'une compétence réglementaire[93], pour les sociétés commerciales relevant du code du commerce (ce qui constitue le cadre général au sein de la BITD), l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la détermination des principes fondamentaux *« des obligations civiles et commerciales »*.

Enfin, tout manquement à des mesures ordonnées par l'autorité administrative et diligentées dans le cadre de prérogatives de puissance publique pourra donner lieu à des sanctions administratives.

Il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que « *le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* »[94].

Lorsque la définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité relève du législateur en application de l'article 34 de la Constitution, il n'appartient qu'à la loi de fixer, le cas échéant, les sanctions administratives dont la méconnaissance de ces obligations peut être assortie et, en particulier, de déterminer tant les sanctions encourues que les éléments constitutifs des infractions que ces sanctions ont pour objet de réprimer (CE, section, 18 juillet 2008, Fédération de l'hospitalisation privée, n° 300304).

Le respect de ces droits et libertés constitutionnellement garantis conduit à des exigences procédurales ou de fond.

---

[93] Décision n° 64-27 DC du 18 décembre 1964 : « (…) 5. (…) *que, s'agissant du contrôle des entreprises publiques, des sociétés nationalisées et de leurs filiales, la détermination de ces règles doit s'analyser compte tenu du pouvoir très général de fixer les modalités de ce contrôle qui a été reconnu au Gouvernement depuis la loi du 6 janvier 1948, dont l'article 56 modifié par le décret du 24 mai 1958 a institué la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques ; que c'est dans le cadre de cette compétence réglementaire qu'ont été pris les décrets qui sont intervenus en ce domaine tant antérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution que postérieurement à celle-ci* ; (…) ».

[94] Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, 28 juillet 1989, n° 89-260 DC.

b) Les droits de la défense doivent être pris en compte préalablement au prononcé de sanctions et s'imposent sans que le législateur n'ait à en rappeler l'existence.

Le respect des droits de la défense, initialement consacré comme principe général du droit[95], puis comme principe fondamental reconnu par les lois de la République[96], constitue à présent une exigence à valeur constitutionnelle rattachée à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789[97].

Ce principe ne concerne pas seulement les peines prononcées par le juge pénal, mais s'applique à toute sanction ayant le caractère d'une punition, y compris si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire[98]. Il implique « *qu'aucune sanction ayant le caractère d'une punition ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés* » et « *s'impose aux autorités disposant d'un pouvoir de sanction sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence* »[99].

c) L'impartialité objective et l'indépendance des tribunaux ne sont pas opposables aux sanctions prises par une autorité soumise au pouvoir hiérarchique du ministre.

La portée de ces principes a été étendue sous l'influence de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH)[100], qui implique d'aller au-delà de l'impartialité subjective tenant à l'homme et à son comportement, mais de bien veiller à l'impartialité objective tenant aux fonctions exercées qui sont de nature, indépendamment de ses convictions personnelles, à faire douter de l'indépendance de celui qui les tient[101].

Le respect de l'impartialité objective et de l'indépendance ne s'impose pas aux autorités administratives placées sous la responsabilité d'un ministre en ce qu'elles ne

---

[95] CE, 5 mai 1944, Dame Veuve Trompier-Gravier, Rec. p. 133

[96] Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail, 2 décembre 1976, n° 76-70 DC.

[97] Loi pour l'égalité des chances, 30 mars 2006, n° 2006-535 DC.

[98] Loi relative à la liberté de communication, 17 janvier 1989, n° 88-248 DC.

[99] M. Stéphane R. et autres, 24 octobre 2014, n° 2014-423 QPC. Il est à noter que sont également applicables en la matière d'autres règles de procédure : la motivation de la décision de sanction (art. L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ; le caractère contradictoire de la procédure (art. L. 121-1 du même code).

[100] L'article 6§1 de la CESDH pose le principe d'impartialité et d'indépendance des tribunaux en ces termes : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* ».

[101] CE, 4 juillet 2003, n° 234353.

sauraient être assimilées à un « tribunal » au sens de l'article 6§1 (voir, en ce sens, CE, 27 mars 2000, n° 187703 à propos des pénalités fiscales ; CE, 21 décembre 2018, n° 424520, à propos des sanctions prononcées par l'ANAH).

d) Le principe de légalité des délits et des peines, qui s'applique aux sanctions administratives, implique de préciser les obligations auxquelles est soumise une personne.

En matière de sanctions administratives, le Conseil constitutionnel juge « *qu'appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements* »[102].

Dans sa décision n° 255136 du 7 juillet 2004, le Conseil d'Etat a précisé que « *lorsqu'il est appliqué aux sanctions administratives, le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève ; il implique, en revanche, que les sanctions soient prévues et énumérées par un texte* ».

e) Les sanctions sont soumises aux principes d'individualisation et de proportionnalité des peines.

Aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789, « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Or, il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que « *les principes énoncés par l'article 8 de la Déclaration de 1789 ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition* », étant précisé que « *si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer, en matière disciplinaire, de l'absence d'inadéquation manifeste entre les peines disciplinaires encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance* »[103].

A titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a reconnu la constitutionnalité d'un dispositif conférant à l'autorité administrative, « *sous le contrôle du juge, le soin de*

[102] Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, 17 janvier 1989, n° 88-248 DC.
[103] M. Michel G., 25 novembre 2011, n° 2011-199 QPC.

fixer le montant de la sanction pécuniaire, dans la limite du maximum déterminé par les dispositions contestées, et de proportionner cette sanction à la gravité des faits reprochés, à l'importance du dommage causé à l'économie, à la situation de l'entreprise sanctionnée ou du groupe auquel elle appartient et à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées »[104].

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Dans son étude annuelle de 2015 sur « *L'action économique des personnes publiques* » (précitée), le Conseil d'Etat rappelle que l'article 65 (§1 b) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) autorise les Etats membres à adopter des mesures restrictives à la libre circulation des capitaux pour des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique. C'est sur le fondement de ces considérations que peut être admise la présence de commissaires du Gouvernement dans l'organe de gouvernance de certaines entreprises, à condition de justifier du caractère non discriminatoire, de l'adéquation et de la proportionnalité de chacune des mesures prises. Après s'être livré au recensement des entreprises dotées d'un commissaire du Gouvernement, le Conseil d'Etat constate que leur présence n'est pertinente qu'au sein de sociétés qui interviennent dans des secteurs que l'Etat considère comme essentiels à la protection des intérêts du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité publique ou de défense nationale. A ce titre, leur rôle, en tant que représentant de l'Etat comme puissance publique, est de veiller à la cohérence et à la compatibilité des orientations retenues par l'entreprise avec la politique menée, dans le secteur concerné, par le Gouvernement.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que l'entrave à la liberté d'établissement et à la libre circulation des capitaux doit être motivée par « *des raisons impérieuses d'intérêt général s'appliquant à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'Etat membre d'accueil* » et rester proportionnée au but poursuivi[105]. Elle rejette ainsi les mesures ayant un caractère trop général et conférant à l'Etat des pouvoirs discrétionnaires[106].

En l'espèce, le dispositif proposé est relativement limité s'agissant des prérogatives des intéressés puisqu'il leur confère la possibilité, d'une part, de solliciter la communication de toutes les informations et pièces justificatives afférentes utiles à l'accomplissement de leur mission et, d'autre part, d'assister aux séances du conseil d'administration ou de surveillance, ou de l'organe délibérant, ainsi qu'aux comités et

[104] Société Grands Moulins de Strasbourg SA et autre, 14 octobre 2015, n° 2015-489 QPC.
[105] CJCE, 4 juin 2002, *Commission c. Portugal*, n° C-367-98.
[106] CJCE, 4 juin 2002, *Commission c. France*, n° C-483-99.

commissions créées sur décision de cette instance et aux assemblées générales. Surtout, ces dispositions renforcent la constitutionnalité et la conventionalité du régime actuellement prévu dans le code de la défense en définissant l'objet du contrôle. Il s'agit en effet de vérifier en premier lieu que l'entreprise met en œuvre, le cas échéant, les procédures et mesures nécessaires à l'augmentation de sa performance industrielle ainsi qu'au contrôle de ses coûts de production et, par ses choix, ne compromet pas sa capacité à exécuter les marchés passés avec l'Etat ; en second lieu, que la stratégie de l'entreprise et ses perspectives de développement ne sont pas de nature à obérer sa capacité à répondre dans la durée aux besoins de l'Etat pour la mise en œuvre de sa politique de défense et enfin que l'entreprise respecte les exigences résultant de l'application des dispositions des articles L. 1339-1 et L. 1339-2 du code de la défense (stocks et priorisation) ou de la mise en œuvre du livre II de la deuxième partie du même code (réquisitions).

Dans la mesure où les dispositions prévues permettent de circonscrire l'objectif du contrôle et d'adapter les prérogatives des commissaires du Gouvernement en conséquence, celles-ci répondent aux critères de proportionnalité posés par la jurisprudence nationale et européenne.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

La fonction de commissaire du Gouvernement apparaît spécifique à la France, bien que le cœur de sa raison d'être, à savoir le contrôle exercé par l'Etat au sein de certaines entreprises au nom de l'intérêt général, se retrouve au travers de la mise en œuvre d'autres mécanismes dans des pays comparables, comme des actions spécifiques ou le contrôle des investissements étrangers.

En Allemagne, la fonction de commissaire du Gouvernement n'existe pas en tant que telle mais son rôle fait écho au rôle des représentants de l'Etat actionnaire. L'étude du Conseil d'Etat de 2015 indique ainsi que *« le représentant désigné par la personne publique ne peut légitimement donner la priorité à la protection des intérêts de son mandataire que lorsque les organes délibérants de l'entreprise envisagent d'adopter des stratégies qui, tout en étant avantageuses pour cette dernière […] auraient pour effet de porter atteinte à l'intérêt public »*.

Au Royaume-Uni, il existe des mécanismes permettant aux représentants de l'Etat actionnaire d'agir dans l'intérêt du Gouvernement au sein des entreprises qui sont en partie ou en totalité publiques : d'une part les *Golden Shares* – actions permettant de subordonner l'adoption de certaines décisions relatives à l'actionnariat ou à la liquidation ou la disparition de la société au consentement préalable et écrit du Gouvernement ; d'autre part, dans les sociétés en partie ou totalement publiques,

l'exercice des pouvoirs découlant de la détention des actions est confié au département ministériel concerné.

En Italie, une réforme de 2012 abrogeant le régime des *Golden shares* a défini un régime de pouvoirs spéciaux attribués au Gouvernement dans les sociétés opérant dans des secteurs stratégiques : ses représentants disposent de la faculté de s'opposer, de poser un veto ou de prévoir des conditions pour la réalisation d'opérations extraordinaires.

Enfin, aux Etats-Unis, aucun dispositif équivalent au commissaire de Gouvernement français n'existe en dehors des dispositifs de contrôle des investissements étrangers. Les préoccupations du département de la défense sont toutefois fortement prises en compte par l'importance de la présence d'anciens officiers généraux dans les conseils d'administration des entreprises américaines d'armement[107].

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositions juridiques qui régissent à l'heure actuelle les conditions de nomination et l'activité des commissaires du Gouvernement sont datées et incomplètes, aussi bien au regard des conditions de nomination (périmètre des sociétés concernées), que de l'objet et des objectifs de leur activité, aux conditions de leur participation aux instances de gouvernance des entreprises, à leur responsabilité vis-à-vis de la diffusion des informations qu'ils recueillent ou à l'effectivité des sanctions pouvant être infligées aux sociétés refusant de leur communiquer les renseignements demandés.

La partie législative du code de la défense ne contient aucune définition de l'objet et des objectifs du contrôle administratif exercé par les commissaires du Gouvernement ; seules sont précisées les modalités pratiques d'exercice de ce contrôle.

De même, la définition du périmètre des entreprises pouvant être soumises à un tel contrôle apparaît datée. Seules sont actuellement concernées les entreprises ayant conclu avec une administration des marchés de matériels de guerre, la définition de ces derniers étant établie, au titre de l'article L. 2333-1 du code de la défense, par référence au chapitre premier de la convention sur le commerce international des armes du 17 juin 1925. La nature des matériels de guerre s'est largement diversifiée depuis cette date (l'article L. 2333-1 se référant à des armes, munitions, navires de

[107] *Cf*. article « *March of the Four–Stars: The Role of Retired Generals and Admirals in the Arms Industry* » du *Think Tank* américain *Quincy InstituteFore Responsible Statecraft* d'octobre 2023.

guerre, aéronefs, poudres, explosifs et produits chimiques) et une partie des entreprises qui interagissent avec le ministère des armées ont des activités allant d'ores et déjà au-delà de ce périmètre. Cette dissociation est appelée à s'accroître encore avec l'accélération des innovations dans les domaines de l'intelligence artificielle, du spatial, du numérique ou des systèmes de combat interconnectés en temps réel.

Par ailleurs, la participation aux conseils d'administration ou de surveillance des entreprises, ainsi qu'aux divers comités qu'ils créent, est nécessaire pour l'exercice de la mission des commissaires du Gouvernement. Elle se pratique aujourd'hui globalement sans difficulté particulière[108] mais sur une base juridique incertaine dès lors que seul l'article 2 du décret du 2 juin 1936 relatif aux commissaires du Gouvernement nommés par le ministre de l'Air prévoit que ces derniers « *assistent, sans toutefois participer aux délibérations ni aux votes, aux séances des conseils d'administration, des comités de direction et des comités de surveillance, de quelque nom que ces comités soient désignés, ainsi qu'aux assemblées générales, ordinaires ou extraordinaires, des actionnaires* ».

Aux termes de l'article 6 de l'arrêté du 29 mai 1936[109], pris pour l'application du décret du 2 juin 1936 cité ci-dessus et encore en vigueur, la diffusion des informations recueillies par les commissaires du Gouvernement est réservée au ministre, y compris celles communiquées verbalement. De plus, seule la responsabilité pénale des commissaires du Gouvernement est actuellement prévue dans le code de la défense pour la protection des informations recueillies au sein des entreprises. Or, si la diffusion de ces informations est aujourd'hui restreinte, elle ne se limite pas au seul ministre des armées. Il importe donc d'introduire dans la loi des précisions sur le régime de responsabilité s'appliquant aux informations recueillies, ainsi qu'aux analyses réalisées par les commissaires du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

a) Actualisation du périmètre des entreprises pouvant être soumises à un tel contrôle et ajout des opérateurs de référence du ministère des armées parmi les personnes assujetties

Le champ des sociétés présentant un intérêt en termes de contrôle administratif des marchés passés avec le ministère de la Défense s'étant considérablement élargi par

[108] Toutefois, dans certaines sociétés, l'accès à divers comités (notamment comité d'audit et comité des offres) a été refusé au commissaire du Gouvernement.
[109] *Cf. Journal officiel de la République française* n° 0128 du 31 mai 1936, pages n° 5797 et 5798.

rapport à celui défini par référence à la convention du 17 juin 1925, la nomination de commissaires du Gouvernement dans les entreprises relevant de ces nouveaux domaines (espace, numérique, etc.) doit être possible sans créer de difficulté ou se heurter à une impossibilité juridique. La solution proposée consiste à prendre en compte l'ensemble des sociétés titulaires de marchés de défense et de sécurité, par référence au code de la commande publique.

Par ailleurs, eu égard à la création de la catégorie des opérateurs de référence du ministère des armées par le décret n° 2025-1030 du 31 octobre 2025 relatif aux opérateurs de référence du ministère des armées pour la coopération militaire internationale et aux droits exclusifs qui leur sont conférés afin, d'une part, de répondre aux besoins de la France en matière de coopération internationale militaire et, d'autre part, de préserver ses capacités opérationnelles, il apparait opportun d'étendre le champ d'application du contrôle opéré par les commissaires du Gouvernement à ces opérateurs qui constituent des pouvoirs adjudicateurs au sens de l'article L. 1113-1 du code de la commande publique.

b) Consolidation de l'objet et des objectifs du contrôle administratif exerce par les commissaires du gouvernement

Eu égard à leur intervention dans l'activité des entreprises ou des pouvoirs adjudicateurs concernés, il paraît nécessaire de définir avec précision dans la loi l'objet du contrôle réalisé par les commissaires du Gouvernement. En effet, il convient de justifier la nécessité de ce contrôle administratif au regard d'un intérêt général et d'en garantir l'utilité et la proportionnalité, afin d'éviter une censure des juges administratif et constitutionnel à l'occasion d'un contentieux engagé par une entreprise ou un pouvoir adjudicateur, qui serait par exemple nouvellement soumis à un contrôle administratif.

c) Formalisation de la participation des commissaires du gouvernement aux instances de gouvernance et de surveillance des entreprises ou pouvoirs adjudicateurs concernés ainsi qu'aux comités et commissions crées par ceux-ci

La prise en compte explicite de ces dispositions dans la partie législative du code de la défense serait gage de pérennité et garantirait leur mise en œuvre en toute circonstance.

Il convient de noter qu'une disposition similaire existe à l'article 15 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique. Son champ d'application est toutefois restreint aux

sociétés dans lesquelles l'État détient une participation supérieure à 10% du capital (*cf*. également article 4 de la même ordonnance).

d) Précisions sur le régime de confidentialité des informations recueillies et des analyses réalisées par les commissaires du gouvernement

L'objectif poursuivi consiste à renforcer les garanties apportées aux entreprises et pouvoirs adjudicateurs concernés s'agissant de la protection des informations stratégiques les concernant. Il est proposé d'introduire une nouvelle disposition dans le code de la défense, prévoyant :

- d'une part, que les informations recueillies et les analyses réalisées par les commissaires du Gouvernement dans le cadre de leurs fonctions ne peuvent être transmises qu'aux services désignés par l'autorité ayant désigné les commissaires du Gouvernement, autrement dit par le ministre chargé de la Défense[110] ;
- d'autre part, de pérenniser la mention selon laquelle la responsabilité pénale de protection de ces informations relative à l'atteinte au secret professionnel s'appliquera également à ces destinataires.

e) Renforcement du régime des sanctions actuellement prévues en cas de refus des entreprises et des pouvoirs adjudicateurs concernés de communiquer des informations sollicitées par les commissaires du gouvernement

Il est proposé de conserver, dans la loi, le principe d'une sanction. Les dispositions envisagées prévoient ainsi une sanction administrative consistant pour l'autorité administrative, après mise en demeure préalable restée infructueuse, à infliger à l'entreprise ou au pouvoir adjudicateur qui refuse de communiquer au commissaire du Gouvernement les informations et pièces qu'il sollicite sur le fondement du premier alinéa de l'article L. 2333-3 et de l'article L. 2333-5, une amende dont le montant ne peut excéder 1 % du chiffre d'affaire de l'entreprise, dans la limite de 150 000 euros.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le *statu quo* présenterait deux inconvénients majeurs.

[110] Cette désignation étant actuellement effectuée par l'instruction ministérielle n° 47987 du 17 novembre 1994.

D'une part, la limitation de la définition des matériels de guerre découlant du renvoi opéré par l'article L. 2333-1 du code de la défense à la convention internationale du 17 juin 1925 ne permet pas la désignation d'un commissaire du Gouvernement au sein de sociétés produisant des équipements dont la nature excède le champ couvert par la convention (cas du spatial, de l'informatique de puissance, des logiciels, de l'intelligence artificielle) et qui, acquis par le biais de marchés de défense et de sécurité, sont employés, soit isolément, soit de manière totalement intégrée à des équipements « classiques » dont ils constituent parfois la capacité principale. Le ministère des Armées s'est récemment heurté à cet obstacle lorsqu'il a souhaité désigner un commissaire du Gouvernement au sein d'une société d'équipements et de services informatiques au cœur de la souveraineté nationale.

D'autre part, l'absence de précision des dispositions actuelles en ce qui concerne aussi bien la nature des missions du commissaire du Gouvernement que le champ de ses attributions fragilise le ministère lorsqu'il décide de nommer un commissaire du Gouvernement dans une société qui n'en était pas pourvue jusqu'alors : la tentation pour la société est forte de limiter son champ d'action selon des modalités variées (imposition d'une obligation de confidentialité limitant exagérément le rôle d'information du commissaire du Gouvernement, interdiction d'accès aux instances de gouvernance dépositaires du vrai pouvoir de décision au sein de la société, etc.) mais face auxquelles le ministère se trouve, en pratique, dans l'impossibilité d'intervenir efficacement.

L'option visant à confier aux commissaires du Gouvernement une mission de contrôle de la mise en œuvre des orientations de politique industrielle décidées par le ministre des Armées (ou le délégué général pour l'armement) relève, en revanche, du domaine réglementaire et n'est donc pas retenue dans la loi à ce titre.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue consiste en une nouvelle rédaction du chapitre III du titre III du livre III de la deuxième partie du code de la défense qui renforce et actualise les prérogatives des commissaires du Gouvernement dont la présence est prévue au sein de certaines entreprises par le code de la défense.

En premier lieu, le périmètre des entreprises pouvant être soumises à un tel contrôle, permanent ou temporaire, est actualisé dans la mesure où il reposait sur une convention sur le commerce international des armes datant de 1925. Le nouveau périmètre prend en compte l'ensemble des sociétés titulaires de marchés de défense et de sécurité avec l'Etat ou ses établissements publics, afin de ne pas se limiter au périmètre des matériels de guerre actuellement prévu, et inclut ainsi les domaines tels

que l'intelligence artificielle, le spatial, le numérique ou les systèmes de combat interconnectés en temps réel.

Sont par ailleurs inclus, les opérateurs de référence du ministère des Armées institués par le décret n° 2025-1030 du 31 octobre 2025 relatif aux opérateurs de référence du ministère des armées pour la coopération militaire internationale. Ces derniers se voyant attribuer des droits exclusifs, afin de répondre aux besoins de la France en matière de coopération internationale militaire et de préserver ses capacités opérationnelles, il apparait opportun de permettre, à l'autorité administrative, de leur imposer le contrôle permanent ou temporaire d'un commissaire du Gouvernement.

En deuxième lieu, la définition de l'objectif du contrôle des commissaires du Gouvernement est précisée. Ce dernier aurait pour but de s'assurer que :

- l'entreprise ou le pouvoir adjudicateur mentionné au premier alinéa de l'article L. 1113-1 du code de la commande publique met en œuvre les procédures et mesures nécessaires à l'augmentation de sa performance industrielle ainsi qu'au contrôle de ses coûts et, par les choix qu'il ou elle effectue, ne compromet pas sa capacité à exécuter les marchés qu'il a passés;

- la stratégie de l'entreprise ou du pouvoir adjudicateur mentionnée au premier alinéa de l'article L. 1113-1 du code de la commande publique et ses perspectives de développement ne sont pas de nature à obérer sa capacité à répondre dans la durée aux besoins de l'Etat pour la mise en œuvre de sa politique de défense ;

- l'entreprise ou le pouvoir adjudicateur mentionné au premier alinéa de l'article L. 1113-1 du code de la commande publique respecte les exigences résultant de l'application des articles L. 1339-1 et L. 1339-2 relatifs à la sécurité des approvisionnements des forces armées et des formations rattachées (constitution de stocks stratégiques ; priorisation de commandes) ou de la mise en œuvre du livre II de la deuxième partie du même code relatif aux réquisitions, en grande partie créés ou refondus par les dispositions de la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 (respectivement, articles 49 et 47).

En troisième lieu, est formalisée au niveau législatif la participation des commissaires du Gouvernement aux instances de gouvernance et de surveillance des entreprises et des pouvoirs adjudicateurs, possibilité qui repose aujourd'hui sur un décret du 2 juin 1936. Cette participation se traduit par la transmission par l'entreprise ou le pouvoir adjudicateur concerné, dans les mêmes conditions qu'aux autres membres de ces instances, des convocations, de l'ordre du jour et de tous autres documents préparatoires avant chaque séance.

En quatrième lieu, les garanties apportées aux entreprises et pouvoirs adjudicateurs concernés s'agissant de la protection des informations stratégiques les concernant (communication possible des informations obtenues et des analyses réalisées par les commissaires du Gouvernement dans le cadre de leurs fonctions qu'aux seuls services désignés par l'autorité qui a désigné les commissaires du Gouvernement, et soumission de ces personnes au secret professionnel) sont renforcées.

En dernier lieu, alors que l'inexécution par les entreprises des articles applicables est aujourd'hui sanctionnée par les pénalités prévues dans les cahiers des charges régissant les marchés, il est proposé de créer un dispositif de sanction administrative en cas de non-transmission, par une entreprise, des informations sollicitées par un commissaire du Gouvernement, à l'instar du dispositif créé en 2016 en cas de carence ou de défaillance des procédures d'organisation et de contrôle interne par les professionnels de l'armement (article L. 2339-1-2 du code de la défense). Ce refus serait désormais passible d'une « *amende dont le montant ne peut excéder 1 % de son chiffre d'affaires de l'entreprise ou du pouvoir adjudicateur mentionné à l'article L. 1113-1 du code de la commande publique, dans la limite de 150 000 euros* ». Ces mêmes sanctions s'appliqueront également aux opérateurs de référence du ministère des Armées qui refuseraient de communiquer au commissaire du Gouvernement les informations et pièces qu'il solliciterait dans le cadre de son contrôle, en *sus* de celles prévues spécifiquement pour ces opérateurs à l'article 9 du décret n° 2025-1030 du 31 octobre 2025 susmentionné.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

A l'aune des choix explicités ci-dessus, la présente mesure procède à une réécriture complète du chapitre III du titre III du livre III de la partie 2 du code de la défense. Précisément, les articles L. 2333-1 à L. 2333-8 du code de la défense sont remplacés par de nouvelles dispositions aux articles L. 2333-1 à L. 2333-7.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La Cour de justice de l'Union européenne ne s'est pas prononcée sur l'existence de commissaires de Gouvernement au sein d'entreprises ou de certains pouvoirs adjudicateurs.

En matière de sécurité nationale, l'article 346 du TFUE dispose que tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre. Le droit de l'Union semble dès lors ne pas exclure par principe la présence d'un commissaire du Gouvernement, si celle-ci est justifiée par l'existence d'une activité essentielle à la protection des intérêts du pays en matière d'ordre public, de santé publique, de sécurité.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La désignation d'un commissaire du Gouvernement au sein d'une entreprise implique, pour cette dernière, une obligation de transparence et d'information qui peut engendrer des coûts supplémentaires, mais qui demeurent néanmoins marginaux. Dans la mesure où il est prévu que les commissaires du Gouvernement assistent aux séances du conseil d'administration / de surveillance ou de l'organe délibérant, ainsi que, le cas échéant, à celles des comités et commissions créés sur décision de cette instance et aux séances de l'assemblée générale, l'entreprise devra en particulier leur transmettre, dans les mêmes conditions qu'aux autres membres de ces instances, les convocations, l'ordre du jour et tous autres documents préparatoires adressés à ces derniers avant chaque séance.

La réforme proposée n'emportera, pour les entreprises déjà dotées d'un commissaire du Gouvernement, aucune évolution significative[111].

La modification envisagée de l'article L. 2333-1 du code de la défense permettra, du fait de l'évolution du périmètre des sociétés susceptibles d'être dotées d'un commissaire du Gouvernement, d'élargir la liste des entreprises concernées (entreprises du secteur spatial, du numérique, de l'intelligence artificielle, etc. comme, par exemple, Sopra Steria, Ineo Defense, CS Group[112] ou Texelis[113]). Pour autant, le nombre d'entreprises de la base industrielle et technologique de défense dotées d'un

[111] A l'exception, toutefois, sur le plan financier, des éventuelles amendes résultant d'un refus de fourniture d'informations.
[112] L'actionnaire principal étant Sopra Steria.
[113] Devrait être repris par KNDS en 2026.

commissaire du Gouvernement demeurera limité (actuellement une soixantaine de sociétés de toutes tailles : groupes, filiales, ETI, PME).

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Les fonctions de commissaire de Gouvernement sont exercées, en pratique, par des membres du contrôle général des armées. Cette évolution n'appelle donc aucune création de poste.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les fonctions de commissaire de Gouvernement sont exercées, en pratique, par des membres du contrôle général des armées. Cette évolution n'appelle donc aucune création de poste.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatiques.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales relatives à l'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de biodiversité et de protection des espaces naturels.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les présentes dispositions ne requièrent aucune consultation obligatoire et aucune consultation facultative n'a été conduite.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions envisagées sont applicables aux entreprises ayant conclu avec l'Etat ou ses établissements publics un marché de défense ou de sécurité en cours d'exécution à la date de publication de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Comme le rappelle son article L. 1, les dispositions du code de la défense sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, à moins qu'il n'en dispose autrement. S'agissant d'une mesure liée à la politique de défense nationale, la présente disposition s'appliquera de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, y compris à l'ensemble des collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, sans qu'aucune mention expresse d'application ne soit requise.

5.2.3. Textes d'application

Ainsi que le précise l'article L. 2333-7 nouveau du code de la défense, les modalités d'application du présent chapitre sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Par ailleurs, plusieurs textes réglementaires, évoqués en marge du 1.1 ci-dessus, ont été pris sur le fondement du décret-loi (M) du 30 octobre 1935 organisant le contrôle de l'Etat sur les sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'Etat et n'ont, à ce jour, pas été formellement abrogés. Le décret d'application devrait également permettre de procéder à l'abrogation de tout ou partie de ces textes.

L’article R* 1142-1 du code de la défense, qui contient des dispositions particulières au ministre de la défense en matière de défense, devra également être modifié, à titre de coordination, afin de tenir compte de la modification du champ des entreprises susceptibles d’être soumises au contrôle d’un commissaire du Gouvernement. Une modification similaire devra également être envisagée à l’article R. 4122-47 du même code, relatif aux responsabilités de certains militaires en matière économique ou financière.

Enfin, les dispositions nouvelles nécessiteront la mise à jour de textes d’organisation interne au ministère de la défense, notamment l’instruction ministérielle n° 47987 relative aux attributions et au mode d'action des commissaires du Gouvernement pour le contrôle des entreprises travaillant pour l'armement du 17 novembre 1994.

Article 9 – Simplifier et consolider le régime du contrôle du coût de revient dans les marchés de défense et de sécurité

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Lorsque l'Etat et ses établissements publics concluent des marchés publics, ils ont la possibilité, dans certains cas identifiés, de diligenter, auprès des soumissionnaires, titulaires, entreprises liées et sous-contractants les plus importants, des contrôles afin de déterminer les coûts de revient (réels ou estimés) des prestations. Ce contrôle, qui porte sur les renseignements permettant d'établir le coût de revient, est destiné à améliorer la connaissance par l'administration des coûts industriels afin de permettre, pour des prestations « analogues » et en l'absence de concurrence, une négociation rationnelle des prix. Ce système permet d'éviter une hausse injustifiée des prix négociés avec les entreprises en situation de monopole, incite les entreprises concernées à maitriser leurs coûts et contribue à garantir le bon usage des deniers publics (convenance du prix négocié).

Le code de la commande publique (CCP) prévoit et encadre cette pratique aux articles L. 2196-4 à L. 2196-6 pour les marchés dits « classiques », aux articles L. 2396-3 et L. 2396-4 pour les marchés de défense ou de sécurité (MDS) et depuis la dernière loi de programmation militaire à l'article L 2521-6 pour les « autres marchés » du livre V de la deuxième partie du code.

Lesdits contrôles de coût ne peuvent concerner que « *les marchés pour lesquels la spécialité des techniques, le petit nombre de candidats possédant la compétence requise, des motifs de secret ou des raisons d'urgence impérieuse ou de crise ne permettent pas de faire appel à la concurrence ou de la faire jouer efficacement* » et ceux dont les prestations sont complexes et de plus de cinq ans tel que le mentionne l'article L. 2196-4 du code de la commande publique (article L. 2396-3 pour les MDS et L. 2521-6 pour les « autres marchés » du livre V de la deuxième partie du code).

Concrètement, dans cette situation, la concurrence ne s'exerce pas efficacement et ne peut donc pas jouer son rôle de régulateur et modérateur des prix. Pour pallier les inconvénients de cette situation, l'administration effectue un contrôle *a posteriori* (après attribution du marché et achèvement des prestations) des coûts réellement supportés par le titulaire ainsi que par ses sous-contractants les plus importants et réemploie les éléments ainsi collectés dans le cadre de la négociation des nouveaux marchés comportant des prestations analogues (il s'agit le plus souvent de nouvelles

tranches de fabrication d'un produit - qui a pu subir des évolutions limitées, de la poursuite de la maintenance d'un même produit, de la réalisation de prestations de services semblables, etc.). Ce dispositif est particulièrement efficace pour les prestations récurrentes (telle que la maintenance).

L'administration peut aussi réaliser un contrôle des éléments ayant servi à l'élaboration du devis du soumissionnaire. Ce contrôle est effectué lors de la procédure de passation des marchés après la remise des offres par les soumissionnaires et en amont ou en parallèle de la négociation. Dans ce cas, il s'agit d'un contrôle *a priori* (articles L. 2196-5 du CCP, L. 2396-3 pour les MDS et L 2521-6 pour les « autres marchés » du livre V de la deuxième partie du code).

Il est alors possible d'enquêter sur les conditions économiques de construction de l'offre et sur les références sur lesquelles le soumissionnaire s'est appuyé. Dans ce cadre, les articles précités soumettent les soumissionnaires et les titulaires à un régime de contrôle différent.

En effet, le contrôle des coûts *a priori* se limite aux seuls soumissionnaires alors qu'il s'étend, dans le contrôle *a posteriori*, aux titulaires, aux entreprises qui leurs sont liés et à certains de leurs sous-contractants.

En l'état, dans le cadre de la passation, les agents habilités ne peuvent contrôler que les seuls coûts prévisionnels des soumissionnaires sans pouvoir analyser les entreprises liées aux soumissionnaires ni les coûts des sous-contractants identifiés.

Ce contrôle limité aux seuls soumissionnaires ne permet donc pas d'appréhender la totalité de coûts des opérateurs économiques appelés à intervenir aux marchés ou liés à celui-ci ni d'analyser finement la structuration des devis au stade des offres.

D'autre part, les modalités du contrôle sont différentes puisque, en l'état du droit positif, seul le contrôle des coûts *a posteriori* permet une vérification sur place et sur pièces.

En effet, les soumissionnaires n'ont à ce jour que l'obligation de fournir à l'acheteur, à sa demande, « *tous renseignements sur les éléments techniques et comptables du coût de revient des prestations qui font l'objet du marché* » (article L. 2196-5 du CCP).

En revanche, les titulaires des marchés, les entreprises qui leurs sont liées comme leurs sous-contractants ont, quant à eux, l'obligation de « *permettre et faciliter la vérification éventuelle, sur pièces ou sur place, de l'exactitude de [ces] renseignements* » et dans ce cadre, ils peuvent être « *tenus de présenter leurs bilans, comptes de résultat ainsi que leur comptabilité analytique et tous documents de nature à permettre l'établissement des coûts de revient* » (article L. 2196-6 du CCP).

Ainsi, en l'état du droit positif, les soumissionnaires ne sont donc pas tenus, contrairement aux titulaires, aux entreprises qui leurs sont liées et à leurs sous-contractants, à l'obligation de « *permettre et faciliter la vérification éventuelle, sur pièces ou sur place* » ni de présenter de plein droit « *leurs bilans, comptes de résultat ainsi que leur comptabilité analytique et tous documents de nature à permettre l'établissement des coûts de revient* ».

En l'état, leur seule obligation est de fournir tous renseignements sur les éléments techniques et comptables du coût de revient des prestations qui font l'objet du marché. Ceux-ci peuvent certes inclure tous documents comptables utiles mais ce n'est pas explicitement formulé et sujets à contestation.

Ce régime distinct interdit aux fonctionnaires habilités de procéder à un contrôle sur place et sur pièces des soumissionnaires, ce qui peut conduire dans la pratique à retarder les opérations de vérification avant passation du marché et partant, à retarder les négociations sur la convenance des prix et la notification des marchés.

Enfin, en l'état du droit positif, les sous-contractants et les entreprises liées ne sont soumis qu'à l'obligation de « permettre et faciliter la vérification éventuelle, sur pièces ou sur place » et de présenter de plein droit « leurs bilans, comptes de résultat ainsi que leur comptabilité analytique et tous documents de nature à permettre l'établissement des coûts de revient » dans le cadre du contrôle *a posteriori*.

Ils ne sont donc soumis à aucune obligation en matière de contrôle *a priori* et ne sont par ailleurs pas soumis, dans le cadre du contrôle *a posteriori*, à une obligation de fournir à l'acheteur, à sa demande, « tous renseignements sur les éléments techniques et comptables du coût de revient des prestations qui font l'objet du marché ».

I conviendrait dans un souci de consolidation et d'harmonisation du régime des contrôles de coût de revient qui en conditionne l'acceptabilité et l'efficacité, que l'ensemble des obligations tant en matière de contrôle *a priori* qu'*a posteriori* soit étendu aux entreprises liées (au soumissionnaire ou au titulaire) ainsi qu'aux sous-contractants, à l'instar de ce que permet déjà la vérification sur pièces et sur place dans le cadre du contrôle *a posteriori*.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'unification du régime de contrôle du coût de revient entre les soumissionnaires et les titulaires concourt à satisfaire l'exigence constitutionnelle de bon usage des deniers publics, qui découle de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et repris à l'article L.3 du code de la commande publique.

Par ailleurs, le droit de communication des renseignements dont dispose l'administration auprès des entreprises concernées est de nature à porter atteinte à la liberté d'entreprendre. Saisi du droit de communication reconnu aux agents de l'Autorité de la concurrence, portant sur les livres, factures et autres documents professionnels appartenant à une entreprise ou un commerçant faisant l'objet d'une enquête, le Conseil constitutionnel l'a jugé conforme à la Constitution. Répondant plus particulièrement au grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et du secret des correspondances, le Conseil constitutionnel (2016-552 QPC du 8 juillet 2016), pour l'écarter, s'est notamment attaché à la nature particulière des documents dont la communication est demandée, documents professionnels ou de travail, et sur le fait que les dispositions en cause ne permettent pas d'exiger la communication de documents protégés par le droit au respect de la vie privée ou le secret professionnel.

Ce droit de communication ne se heurte ainsi à aucun principe constitutionnel et reste proportionné au but recherché.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le dispositif envisagé relève strictement du droit national. Le droit de l'Union européenne n'impose pas d'y recourir et, *a contrario*, ne l'interdit pas non plus.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

La plupart des grands Etats dans le monde disposant d'une industrie d'armement ont, contrairement à la France qui fait ainsi exception, un texte normatif qui détaille la méthode de construction des éléments de coûts pour la négociation des marchés d'armement sans mise en concurrence ou bien la prise en compte directe dans les marchés en dépenses contrôlées.

Ainsi, depuis 1953, il existe dans le droit allemand un texte relatif aux principes de détermination des prix sur la base du prix de revient (*Leitsätze für Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten*). En 2014, le Royaume-Uni s'est doté d'une législation sur le contrôle des coûts admissibles pour la passation des contrats de défense (*Allowable Costs guidance*). Le ministère de la défense et ses sous-traitants doivent examiner conjointement, lors de la passation d'un contrat, si les coûts afférents sont admissibles dans les contrats de défense éligibles.

En Espagne, une ordonnance du 15 octobre 1998 édicte les règles établissant les critères à utiliser pour le calcul des coûts de certains marchés de fournitures, de conseil et d'assistance et des services qui sont passés par le ministère de la défense en

procédure négociée. Enfin, en 2012, le Canada a adopté un texte sur les « Principes des coûts contractuels » destiné à détailler l'ensemble des coûts à prendre en considération dans la conclusion de contrats.

Des dispositifs similaires existent également en Italie et en Australie.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le contrôle de la véracité des informations justifiant le montant du prix proposé par une entreprise est fondamental pour les acheteurs publics lorsqu'ils ne peuvent s'appuyer sur d'autres éléments pour apprécier la convenance du prix. Le code de la commande publique *via* les dispositions relatives au contrôle du coût de revient leur offre cette prérogative.

Néanmoins, l'analyse des offres des soumissionnaires est rendue plus complexe compte tenu de la limitation du droit de l'Etat à demander aux seuls soumissionnaires de fournir tous renseignements sans être tenus de « permettre et faciliter la vérification éventuelle, sur pièces ou sur place » et sans pouvoir étendre de contrôle aux entreprises liées et aux sous-contractants identifiés dans les offres.

Par ailleurs, cette différence de régime conduit dans le cadre des décrets d'application, à distinguer systématiquement les obligations auxquelles sont tenues les soumissionnaires et les titulaires, entreprises liées et sous-contractants.

D'autre part, en l'état du droit positif, l'obligation de transmission des éléments techniques et comptables des coûts de revient pour les contrôles *a priori* ne s'applique qu'aux soumissionnaires et non à leurs entreprises liées et aux sous-contractants identifiés dans leurs offres.

De plus, dans le cadre du contrôle *a posteriori*, cette obligation de transmission des éléments techniques et comptables des coûts de revient ne s'applique qu'au titulaire et non à ses entreprises liées ni à ses sous-contractants, bien qu'ils soient soumis aux obligations de vérification sur pièce et sur place.

Dans un souci d'efficacité et d'harmonisation du contrôle des coûts de revient il convient donc de soumettre les sous-contractants et les entreprises liées à cette obligation.

En résumé, les modifications proposées permettent de supprimer les distinctions en soumettant le contrôle *a priori* et *a posteriori* au même champ d'application (même débiteurs des obligations comprenant sous-contractants et entreprises liées) ainsi

qu'au même régime juridique, en étant soumis à l'ensemble des obligations du dispositif.

Enfin, dans un souci de clarification et de consolidation du périmètre du dispositif, l'actualisation de la loi de programmation militaire est l'occasion d'introduire une définition des entreprises liées correspondant aux filiales et maisons-mères.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la disposition présentée est triple.

D'une part, unifier le régime du contrôle du coût de revient entre soumissionnaires et titulaires au titre des vérifications sur place et sur pièces et au titre des documents attendus.

D'autre part, simplifier la législation et les décrets d'application liée à cette unification des régimes du contrôle du coût de revient.

Enfin, accélérer les opérations de vérification des offres des soumissionnaires et partant la convenance des prix et la notification des marchés en permettant un contrôle sur place et sur pièces par les agents habilités étendu aux entreprises liées aux soumissionnaires et aux sous-contractants identifiés dans les offres.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le *statu quo* n'est pas souhaitable : en l'absence de dispositions à portée contraignante à l'égard des industriels de défense soumissionnaires, les vérifications nécessaires des offres et de leur structuration restent plus complexes à mettre en œuvre et sont incomplètes dès lors qu'elles se limitent aux seuls soumissionnaires.

3.2. OPTION RETENUE

Pour les marchés pour lesquels « *la spécialité des techniques, le petit nombre de candidats possédant la compétence requise, des motifs de secret ou des raisons d'urgence impérieuse ou de crise ne permettent pas de faire appel à la concurrence ou de la faire jouer efficacement* » (article L.2196-4 du CCP), les pouvoirs adjudicateurs peuvent contrôler le coût de revient auprès des soumissionnaires et titulaires, ainsi que de leurs entreprises liées et certains sous-contractants. Ce contrôle justifié par l'exigence constitutionnelle du bon usage des deniers publics est destiné à améliorer

la connaissance par l'administration des coûts industriels afin de permettre, pour des prestations similaires et en l'absence de concurrence, une négociation rationnelle des prix.

La modification proposée permet de supprimer les distinctions en soumettant le contrôle *a priori* et *a posteriori*

- au même champ d'application : même débiteurs des obligations comprenant sous-contractants et entreprises liées
- au même régime juridique, en étant soumis à l'ensemble des obligations du dispositif.

Dans un souci de lisibilité et de clarté de ce dispositif d'harmonisation et de consolidation du régime du contrôle des coûts, il a été décidé de scinder le dispositif en deux articles par type d'obligations.

Ainsi, l'article L.2396-4 vise uniquement l'obligation de fournir à l'acheteur, à sa demande, « *tous renseignements sur les éléments techniques et comptables du coût de revient effectif des prestations qui font l'objet d'un marché […]*» existant tant dans le cadre du contrôle *a priori* qu'*a posteriori*.

Puis, le nouvel article L.2396-5 vise uniquement l'obligation de vérification sur place et sur pièces existant tant dans le cadre du contrôle *a priori* qu'*a posteriori*.

La disposition trouvera à s'appliquer aux *opérateurs de référence du ministère des armées* » (ORMA), créés par le décret n° 2025-1030 du 31 octobre 2025 relatif aux opérateurs de référence du ministère des Armées pour la coopération militaire internationale, après l'entrée en vigueur de la disposition prévue à l'article 10 de la présente loi.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Il est proposé de modifier les articles L. 2396-3 et L. 2396-4 du code de la commande publique, et de créer un nouvel article L. 2396-5 ainsi qu'un nouvel article L.2396-6 :

- 1° à l'article L. 2396-3, la référence à l'article L. 2196-5 est supprimée ;
- 2° l'article L. 2396-4 est remplacé par deux articles portant sur l'obligation de renseignements (article L.2396-4), l'obligation de vérification sur pièces et sur

place (article L.2396-5)

- 3° un nouvel article L.2396-6 est créé définissant les entreprises liées

La disposition relative à l'unification du régime du contrôle du coût de revient peut se limiter aux marchés des Livres III et V du code de la commande publique sans modification nécessaire des dispositions relatives au contrôle du coût de revient du Livre I du même code.

La modification des Livres III et V du code de la commande publique implique la modification ultérieure du décret n° 2024-308 du 4 avril 2024 relatif au contrôle du coût de revient des marchés de défense ou de sécurité de l'Etat afin de prendre en compte l'harmonisation du contrôle de coûts entre soumissionnaires et titulaires.

La disposition nouvelle s'articulera avec celles, de niveau réglementaire, prévoyant la possibilité de sanction en cas d'inadéquation entre les attentes relatives aux éléments techniques et comptables du contrôle du coût de revient et leur transmission par les titulaires ou les soumissionnaires. L'article R. 2396-3 du code de la commande publique prévoit ainsi un dispositif en deux temps :

- en amont du marché, au stade de la passation, « lorsqu'une estimation du coût de revient est effectuée avant la notification du marché, l'acheteur indique dans les documents de la consultation et dans le marché les sanctions applicables en cas de manquement à l'obligation figurant au premier alinéa de l'article L. 2196-5 » (lequel prévoit que les soumissionnaires fournissent à l'acheteur, si celui-ci en fait la demande, tous renseignements sur les éléments techniques et comptables de l'estimation du coût de revient des prestations qui font l'objet du marché mais ce renvoi devra être supprimé pour renvoyer aux L.2396-3 nouvellement créée) ;
- après notification, « si le titulaire ne fournit pas à l'acheteur, dans le délai imparti par celui-ci, les renseignements sur les éléments techniques et comptables du coût de revient des prestations qui font l'objet du marché ou fournit des renseignements inexacts, l'acheteur peut, après mise en demeure restée sans effet, décider la suspension des paiements à intervenir dans la limite du dixième du montant du marché lorsque le manquement est le fait du titulaire ou retenir un montant équivalent. Après nouvelle mise en demeure infructueuse, l'acheteur peut décider de transformer cette retenue en retenue définitive, sans préjudice de la résiliation éventuelle du marché aux torts du titulaire. »

Cette sanction devra être dupliquée dans la partie réglementaire des Livres III et V.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La nouvelle disposition ne conduit pas à un alourdissement disproportionné des obligations des soumissionnaires, des entreprises liées et des futurs sous-contractants identifiés dans les offres et facilitera au contraire la lisibilité du droit en la matière.

Elle devrait alléger la charge administrative des soumissionnaires dès lors que les vérifications sur place permettent d'éviter la mise en forme des renseignements (extraits des systèmes d'information de l'entreprise) nécessaire à leur communication physique ou numérique.

A contrario, certains sous-contractants des soumissionnaires pourront être tenus de communiquer les renseignements demandés et d'en permettre et faciliter la vérification alors qu'ils ne l'étaient pas précédemment mais ne seront concernés que les sous-contractants les plus importants (en moyenne deux par marché) sur un nombre limité de marchés (environ 15 par an) en application de l'article R.2396-5 du CCP.

Concernant les renseignements sur les éléments comptables (qui génèrent la charge administrative la plus importante car il y a davantage de renseignements à communiquer), les documents demandés aux titulaires, aux soumissionnaires et à leurs sous-contractants sont les mêmes.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

L'évolution du contrôle des coûts de revient des marchés publics induit par le présent article permettra une meilleure maîtrise de la convenance des prix en évitant pour l'administration un éventuel surcoût injustifié de ses dépenses.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Grâce à l'introduction des présentes dispositions en Livre III et V du code de la commande publique, le ministère des armées pourra plus efficacement effectuer un contrôle des coûts de revient dont les dispositions seront harmonisées entre tous les opérateurs économiques concernés.

La nouvelle disposition n'aura pas d'impact sur la charge de travail des enquêteurs de prix, seuls agents habilités par le ministre en application de l'article R.2396-4 pour réaliser des vérifications sur pièces et sur place.

En effet, la charge de travail du département « bureau des enquêtes de coûts » (BEDC), qui regroupe l'ensemble des enquêteurs, est pilotée suivant la disponibilité des ressources. La charge est donc adaptée aux ressources du BEDC. Ces ressources sont stables depuis plusieurs années (entre 45 et 50 enquêteurs, en incluant les enquêteurs en instance d'habilitation).

Pour piloter la charge, les contrôles de coûts font l'objet d'une planification triennale, par l'Etat-major des armées et la direction générale de l'armement. Le choix des enquêtes retenues en planification est arbitré en fonction des ressources disponibles et des enjeux (notamment liés aux montants des marchés dont il s'agit d'éclairer la négociation et la convenance des prix).

Avec les ressources actuelles le BEDC réalise chaque année une centaine de contrôles *a priori* et *a posteriori* (portant sur un montant total de plus de 10 Mds d'euros).

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Le présent article n'a pas d'impact sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Le présent article ne nuit pas à la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article n'a pas d'impact sur la lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Le présent article n'a pas d'impact sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Le présent article n'a pas d'impact sur les ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les présentes dispositions ne requièrent aucune consultation obligatoire et aucune consultation facultative n'a été conduite.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les futures dispositions des articles L.2396-3 à L.2396-6 seront applicables aux procédures lancées à compter de la date d'entrée en vigueur de la future loi de programmation militaire mais nécessiteront la publication d'un décret et d'un arrêté pour en détailler les modalités d'application.

5.2.2. Application dans l'espace

Les futures dispositions s'appliqueront sur l'ensemble du territoire de la République, aussi bien en métropole qu'en outre-mer en raison du principe d'identité législative qui prévaut dans le domaine des enquêtes de coûts pour les collectivités ultra-marines de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte,

Les dispositions sont applicables de plein droit dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

S'agissant de l'application du dispositif à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie ainsi que dans les Terres australes et antarctiques françaises, les dispositions sont expressément étendues dans ces collectivités par modifications du code de la commande publique.

5.2.3. Textes d'application

Les articles L. 2396-3 à L. 2396-6 nécessiteront un décret et un arrêté, rédigés par le ministre de l'économie et des finances et le ministre des armées, pour en détailler les modalités d'application.

Article 10 – Extension de la capacité des organismes de droit public titulaires de droits exclusifs ou spéciaux de passer des marchés de sécurité et de défense

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le décret n° 2025-1030 du 31 octobre 2025 relatif aux opérateurs de référence du ministère des Armées pour la coopération militaire internationale a permis à l'Etat de désigner des opérateurs économiques dits « *opérateurs de référence du ministère des armées* » (ORMA), lesquels sont des pouvoirs adjudicateurs titulaires de droits exclusifs ou, lorsque le domaine le justifie, de droits spéciaux afin d'accompagner l'action des armées en matière de coopération internationale militaire.

On entend par « droits exclusifs » au sens de l'article 2 f) de la directive 2006/111/CE, des droits accordés par un État membre à une entreprise au moyen de tout instrument législatif, réglementaire et administratif, qui lui réservent le droit de fournir un service ou d'exercer une activité sur un territoire donné, et par « droits spéciaux » au sens du g) du même article, des droits accordés par un État membre à un nombre limité d'entreprises au moyen de tout instrument législatif, réglementaire et administratif qui, sur un territoire donné (…) limite à deux ou plus le nombre de ces entreprises, autorisées à fournir un service ou à exercer une activité,

Afin de bénéficier *in fine* de marchés passés en application de l'article L2512-4 du code de la commande publique, les ORMA titulaires de droits exclusifs ou spéciaux doivent impérativement être des pouvoirs adjudicateurs sur lesquels le MINARM exercera un contrôle renforcé. Ces ORMA seront des personnes morales de droit privé soumises à l'article L1211-1 du CCP qui dispose que peuvent être pouvoirs adjudicateurs « *les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont (…) b) la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur*. » Cette disposition impose donc aux futurs opérateurs de passer des marchés publics pour leurs propres besoins.

Or, ces ORMA ne peuvent à ce jour passer à leur niveau des marchés de défense ou de sécurité, qui sont actuellement réservés à l'Etat et à ses établissements publics. Il est ainsi proposé de modifier l'article L. 1113-1 du code de la commande publique (CCP) afin de permettre aux ORMA de se positionner eux-mêmes comme pouvoir adjudicateur sur les marchés de défense et de sécurité, et de disposer de la souplesse du régime de ces marchés.

En effet, au titre de l'article L.1113-1, un marché de défense ou de sécurité est un marché conclu par l'Etat ou, depuis plus récemment avec la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018, l'un de ses établissements publics.

Au niveau européen, le point 17 de l'article 1er de la directive 2009/81/CE relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité vise, sans distinction, dans son champ d'application, les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices.

En revanche, l'article L.113-1 limite à l'Etat et à ses établissements publics la capacité de passer des marchés de défense ou de sécurité.

Ainsi, le droit interne a entendu limiter organiquement la capacité de conclure des marchés de défense ou de sécurité.

En raison de cette limitation organique, à l'instar des collectivités en charge de la sécurité publique, les autres organismes publics au sens du droit européen qui auraient besoin de passer des marchés dans des domaines équivalents ou similaires à celui de l'État ou de ses établissements publics, devront appliquer les règles de droit commun prévues par le CCP.

Par conséquent sont exclus du dispositif du Livre III certains pouvoirs adjudicateurs, alors même que ces derniers peuvent désormais bénéficier de droits exclusifs ou spéciaux en vertu d'une disposition légalement prise dans le domaine de la défense et de la sécurité en application de l'article L.2512-1.1° du CCP.

Or, les marchés dispensés de mise en concurrence conclus sur ce fondement entre l'Etat et l'ORMA, titulaire de droits exclusifs ou spéciaux dans ce domaine, peuvent être qualifiés de marché de défense et de sécurité s'ils entrent dans le champ d'application matériel des marchés de défense ou de sécurité au sens de l'article L.2515-1 du CCP. Aussi, de la même façon, si l'Etat n'avait pas entendu recourir au dispositif des droits exclusifs ou spéciaux, alors les marchés qu'il aurait conclus en lieu et place pour accomplir ses missions dans ce domaine avec les opérateurs économiques auraient été qualifiés de marché de défense et sécurité au sens des dispositions précitées.

L'impossibilité pour l'acheteur, titulaire de droits exclusifs ou spéciaux dans ces domaines, de contracter des marchés de défense ou de sécurité alors qu'il est lui-même titulaire d'un marché pouvant être qualifié comme tel engendre une incohérence juridique qui n'est aucunement justifiée.

Au contraire, il est logique que l'acheteur, titulaire de droits exclusifs ou spéciaux portant sur des prestations entrant matériellement dans le champ d'application matériel des marchés de défense et de sécurité, puisse à son niveau, dans la continuité

et dans le cadre de l'exécution desdits droits exclusifs, utiliser le régime juridique qui y est afférent.

Le titulaire des droits exclusifs ou spéciaux doit en effet pouvoir bénéficier de la souplesse (absence d'obligation d'allotissement, recours à la négociation, durée des contrats notamment) et des mécanismes protecteurs (protection de la chaine d'approvisionnement, titulaire européen, clause d'exécution sur le sol européen) du régime des marchés de défense ou de sécurité.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La détermination du champ organique des personnes morales ou privées qui peuvent être désignées pouvoirs adjudicateurs est une mesure d'organisation de la commande publique.

Le Conseil constitutionnel avait estimé que le Gouvernement n'avait pas excédé ses pouvoirs en recourant au dispositif de l'article 38 de la Constitution pour transposer la directive 2014/24 relative aux marchés publics (Décision 2003-473 DC - 26 juin 2003 - Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit).

Or l'ordonnance 2005-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, codifiée dans le code de la commande publique, avait choisi de limiter à l'Etat et à ses établissements publics la possibilité de passer des marchés de défense ou de sécurité sans que ce choix ne porte atteinte à la liberté d'entreprendre, protégée constitutionnellement, puisque celle-ci garantit aux entreprises la liberté de candidater auxdits marchés.

La disposition présentée dans le projet de loi de programmation militaire étend seulement à une catégorie supplémentaire la possibilité de recourir aux marchés de défense ou de sécurité.

La possibilité pour un pouvoir adjudicateur, titulaire de droits exclusifs ou spéciaux, de passer des marchés de défense ou de sécurité ne se heurte à aucun principe constitutionnel, y compris si celui-ci n'est pas une personne morale de droit public. Le droit constitutionnel n'interdit pas, en effet, que des personnes morales de droit privé assument pour le compte de l'Etat des missions qui relèvent de la catégorie des marchés de défense et de sécurité (MDS) (e.g. des missions de formation opérationnelles sans usage de la force ou de prérogatives de puissance publiques).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

En autorisant la mise en œuvre de la directive 2009/81/CE (précitée) pour tout marché entrant dans son champ d'application, même lorsqu'il est passé par un autre acheteur que l'Etat ou ses établissements publics, la présente proposition ne se heurte à aucune norme conventionnelle.

Le point 17 de l'article 1er de la directive 2009/81/CE vise, en effet, dans son champ d'application les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices (tels que visés par l'article L. 1210-1 du CCP et définis respectivement par les articles L. 1211-1 et L. 1212-1 du CCP) et n'établit pas de distinction entre l'Etat, ses établissements publics et le reste des acheteurs (comme le fait l'article L.1113-1 du CCP dans sa rédaction actuelle).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La détermination du champ organique des marchés de défense ou de sécurité est prévue dans l'article L. 1113-1 du code de la commande publique, issu de l'ordonnance 2015-899 précitée. Il convient donc, pour le modifier et l'étendre aux opérateurs titulaires de droits exclusifs ou spéciaux, de recourir à un texte de même niveau.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'évolution rapide du contexte international impose d'envisager tous les dispositifs offerts par le droit de la concurrence pour fluidifier l'action du ministère. A ce titre la possibilité d'accorder des droits exclusifs ou spéciaux dans le domaine de la défense et de la sécurité permet au ministère des armées de disposer d'une assistance lorsque les forces armées sont engagées par ailleurs. Dès lors, il doit pouvoir s'appuyer sur un cadre légal et réglementaire solide pour mettre en œuvre le contrôle qu'il va devoir exercer sur les opérateurs pour justifier leur qualité d'acheteur.

En premier lieu, l'ouverture des MDS aux titulaires de droits exclusifs ou spéciaux corrige la particularité du droit interne de la commande publique et sécurise les procédures d'achats de services relevant du champ d'application de la directive 2009/81.

Outre les facilités inhérentes aux MDS déjà évoquées, qui permettront une plus grande fluidité et une meilleure réactivité des ORMA pour répondre aux attentes des partenaires étrangers, la modification souhaitée permettra également d'appliquer aux marchés passés par les titulaires de droits exclusifs ou spéciaux le régime des enquêtes de coûts, développé et appliqué aux marchés non mis en concurrence au sein du ministère, afin de contrôler les prix pratiqués.

L'application du régime des MDS facilitera également les exigences d'habilitation pour les marchés passés par les titulaires de droits exclusifs ou spéciaux, sécurisant ainsi la chaîne contractuelle.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le *statut quo* a été envisagé mais il entraîne une dégradation des garanties que le ministère souhaite apporter à ses partenaires étatiques lorsqu'il propose une coopération qui comprend un ORMA.

Le maintien des règles actuelles ferait perdre le bénéfice des dispositions spécifiques relatives aux marchés de défense ou de sécurité qui permettent de garantir un niveau élevé de souplesse et de contrôle sur toute la chaîne d'achat (entre l'Etat et les ORMA et entre les ORMA et les titulaires de leurs marchés).

L'ORMA titulaire des droits exclusifs ou spéciaux doit en effet pouvoir bénéficier de la souplesse (absence d'obligation d'allotissement, recours à la négociation, durée des contrats notamment) et des mécanismes protecteurs (protection de la chaine d'approvisionnement, titulaire européen, clause d'exécution sur le sol européen) du régime des marchés de défense ou de sécurité.

3.2. OPTION RETENUE

Les ORMA sont des pouvoirs adjudicateurs. Ils doivent donc passer des marchés publics pour satisfaire les besoins de leurs missions. Le choix de passer un marché de défense ou de sécurité n'existe pas lorsque les prestations relèvent du champ matériel de l'article L.1113-1 du CCP : l'acheteur est alors obligé de passer un MDS.

Concrètement, la disposition présentée permettra de rectifier, pour des opérateurs qui œuvrent dans le domaine de la défense et de la sécurité, l'impossibilité actuelle de recourir à cet article. Ils pourront donc avoir recours à la procédure correspondant strictement au champ matériel du marché considéré.

Il est proposé au premier alinéa de l'article L.1113-1 après les mots « établissements publics » d'insérer les mots : « *ou les personnes morales de droit privé ayant la qualité de pouvoir adjudicateur qui, pour l'exercice d'une activité liée à la défense nationale, effectuée dans le cadre de l'assistance à un Etat partenaire et portant sur la formation, l'entraînement, le maintien en condition opérationnelle ou le soutien, sont titulaires de droits exclusifs ou de droits spéciaux* ».

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La rédaction tel qu'envisagée n'aura qu'un impact limité sur le droit interne. L'extension du champ organique de la capacité de passer des marchés de défense ou de sécurité sera très limitée car circonscrite aux personnes morales de droit privé ayant la qualité de pouvoir adjudicateur qui, pour l'exercice d'une activité liée à la défense nationale, effectuée dans le cadre de l'assistance à un Etat partenaire et portant sur la formation, l'entraînement, le maintien en condition opérationnelle ou le soutien, sont titulaires de droits exclusifs ou spéciaux.

Cette terminologie renvoie ainsi indirectement au dispositif issu du décret n°2025-1030 du 31 octobre 2025. Par conséquent, les ORMA désignés en application de ce décret seront les uniques bénéficiaires de cette disposition.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La présente mesure n'a pas d'impact budgétaire.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La présente mesure n'a pas d'impact sur les services administratifs.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'accès aux marchés de défense ou de sécurité permettra de garantir que les titulaires des marchés passés par les ORMA seront des opérateurs européens. L'accès aux souplesses des procédures spécifiques, évoquées supra permettront une meilleure réactivité.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les présentes dispositions ne requièrent aucune consultation obligatoire et aucune consultation facultative n'a été conduite.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les futures dispositions s'appliqueront sur l'ensemble du territoire de la République, aussi bien en métropole qu'en outre-mer en raison du principe d'identité législative applicables aux collectivités ultra-marines de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte.

Ces dispositions sont également applicables de plein droit à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

S'agissant de l'application du dispositif à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie ainsi que dans les Terres Australes et Antarctiques françaises, les nouvelles dispositions du code de la commande publique sont expressément étendues dans ces quatre collectivités.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert pas de texte d'application.

CHAPITRE III – MIEUX SECURISER LES PROJETS DE DEFENSE

Article 11 – Ajuster le régime des autorisations du ministère des armées dans le cadre de l'autorisation environnementale unique

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Quelques mois après le déclenchement de la guerre en Ukraine, le Président de la République a annoncé lors de l'inauguration de la 27e édition du salon Eurosatory, le 13 juin 2022, puis lors de son discours de Brienne du 13 juillet 2022, que la France est « *entrée dans une économie de guerre* » en appelant au renforcement accru de l'effort de défense.

Conscient de la nécessité « *d'ajuster les moyens aux menaces* » le chef de l'Etat a demandé au ministre des armées d'augmenter les capacités de production.

L'effort de défense implique ainsi la simplification et l'accélération de la conduite des projets du ministère des armées, tant pour l'accueil rapide de nouvelles capacités ou de capacités complémentaires, que pour l'intensification de ses missions.

A cette fin, le ministère des armées souhaite s'inscrire dans le dispositif de l'autorisation environnementale unique qui existe depuis 2014.

En effet, les ordonnances n° 2014-355 du 20 mars 2014 et n° 2014-619 du 12 juin 2014 avaient mis en place des dispositifs d'expérimentation « d'autorisations uniques » délivrées par le préfet dans plusieurs régions pour les installations classées pour la protection de l'environnement[114] (ICPE) et les installations, ouvrages, travaux et activités[115] (IOTA).

---

[114] Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) sont l'ensemble des établissements susceptibles d'avoir des impacts (pollution de l'eau, de l'air, des sols, etc.) et de présenter des dangers (incendie, explosion) pour l'environnement, la santé et la sécurité publique. Plus largement, ces installations présentent potentiellement des dangers ou inconvénients pour un ensemble d'intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Elles sont classées selon leur niveau de danger qu'elles représentent, des moins dangereuses aux plus dangereuses : **déclaration, enregistrement, autorisation.**

[115] Les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) sont les projets qui ont des impacts ou présentent des dangers pour le milieu aquatique et la ressource en eau : prélèvements, rejets, impacts sur le milieu

Cette expérimentation visait à intégrer dans une autorisation unique, plusieurs procédures requises pour la réalisation d'un projet ayant des effets importants sur l'environnement, à partir des différents corpus législatifs applicables et relevant de différents codes (notamment le code de l'environnement, le code forestier, le code de l'énergie, le code des transports, le code de la défense et le code du patrimoine).

L'objectif était de simplifier les démarches des porteurs de projets, en réduisant les délais d'instruction à une durée moyenne de dix mois et en conférant une meilleure lisibilité des étapes procédurales, ainsi qu'une sécurité juridique renforcée, sans réduction du niveau de protection de l'environnement.

Toutefois, les ICPE et les IOTA du ministère de la défense n'étaient pas concernés par ces expérimentations dans la mesure où celles-ci étaient limitées aux seules autorisations délivrées par le préfet alors que le ministre de la défense est compétent pour délivrer les autorisations ICPE et IOTA pour les installations relevant de son autorité ou situés sur l'une de ses emprises, conformément aux dispositions du code de l'environnement[116].

Cette compétence du ministre de la défense sur les ICPE et IOTA implantés sur les emprises relevant de son autorité se justifie notamment par :

- la localisation de ces ICPE et IOTA sur des terrains du domaine militaire, notamment dans des zones protégées ;
- la garantie du respect, le cas échéant, du secret de la défense nationale par des procédures spécifiques s'agissant d'ICPE et de IOTA participant à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation.

N'étaient pas non plus concernés les équipements et installations, situés dans le périmètre d'une des installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID) mentionnées aux 1° et 3° de l'article L. 1333-15 du code de la défense, à savoir les installations nucléaires de base secrètes (INBS) et les sites et installations d'expérimentations nucléaires intéressant la défense (SIENID), mais qui ne sont pas nécessaires à son exploitation.

Ces équipements et installations, situés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son exploitation sont soumis aux dispositions du chapitre unique du titre VIII du livre Ier sur l'autorisation environnementale. Le délégué à la sûreté nucléaire et

aquatique, le milieu marin, la sécurité publique, etc. Ils sont classés selon leur niveau de danger qu'ils représentent, des moins dangereuses aux plus dangereuses : déclaration, autorisation.

[116] Articles L. 517-1, L. 217-2, L. 217-3 et article R. 181-55 du code de l'environnement.

à la radioprotection pour les installations et activités intéressant la défense (DSND) est l'autorité compétente pour délivrer les autorisations environnementales[117].

Le DSND exerce toutes les attributions exercées par le préfet en matière de décisions individuelles et de contrôle prévu par les dispositions du chapitre unique du titre VIII du livre Ier, du titre Ier du livre V du code de l'environnement et des articles L. 214-1 à L. 214-6 (régime des IOTA) à savoir :

- La délivrance des autorisations, déclarations et enregistrements ;
- L'établissement de prescriptions générales qui s'incombent à l'exploitant ;
- Les mesures de contrôle et de sanctions.

La compétence du DSND sur les ICPE et IOTA implantés dans le périmètre d'une IANID se justifie par leur localisation, les spécificités liées au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection des IANID ainsi que par la garantie du respect du secret de la défense nationale par des procédures spécifiques s'agissant des ICPE et IOTA participant à la défense des intérêts fondamentaux de la Nation (la dissuasion nucléaire, par exemple).

Fort des premiers retours positifs sur les expérimentations et de plusieurs rapports d'évaluation, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a habilité le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour généraliser de manière pérenne les dispositions des ordonnances précitées relatives aux autorisations uniques en matière d'lCPE et de IOTA, ainsi qu'à codifier ces mêmes dispositions et à mettre en cohérence avec celles-ci, en tant que de besoin, les dispositions législatives régissant les autorisations et dérogations intégrées.

L'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale a pérennisé, en les adaptant et les complétant, les expérimentations menées depuis mars 2014 s'agissant des ICPE et des IOTA.

Toutefois, à la demande du ministre de la défense, les ICPE et IOTA relevant de son autorité ont été exclus du champ d'application de l'autorisation environnementale unique. Les ICPE et IOTA situés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son exploitation ont également été exclus du dispositif.

Ces dérogations étaient justifiées à l'époque par le souhait du ministère de la défense et du DSND de conserver leurs attributions spécifiques en matière d'instruction et de délivrance des autorisations relatives aux ICPE et IOTA relevant de leur autorité, notamment pour des raisons de protection du secret de la défense nationale. En revanche, ils ne souhaitaient pas être compétents pour délivrer les autorisations

[117] Article L. 1333-18 du code de la défense.

embarquées (défrichement, dérogation espèces protégées, etc…) qui auraient impliqué des besoins supplémentaires en matière d'effectifs et de compétences.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a étendu au 1er novembre 2015 ces expérimentations à la France entière pour les ICPE relatives aux énergies renouvelables et pour les IOTA.

Enfin, la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte et son décret d'application n° 2024-742 du 6 juillet 2024 ont modifié la procédure d'autorisation environnementale, en réduisant les délais d'instruction des demandes, tout en modernisant la participation du public. En effet, afin d'accélérer les procédures administratives et améliorer la consultation du public, les phases d'instruction de l'autorisation environnementale unique par les services et par l'autorité environnementale, et de consultation du public sont désormais parallélisées.

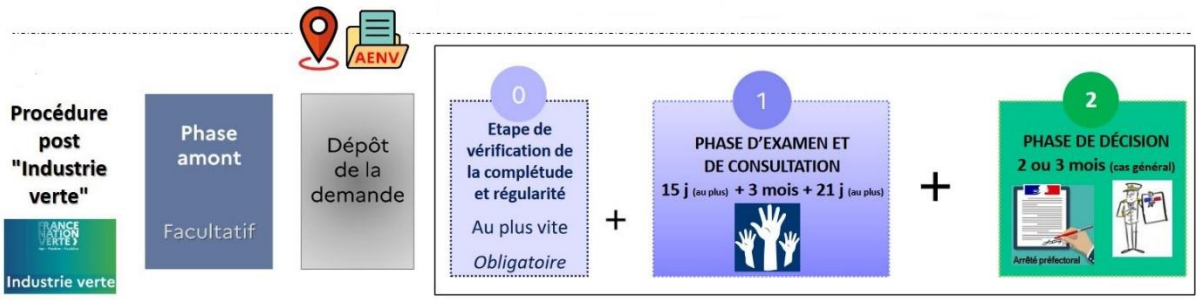
La mise en place de l'autorisation environnementale unique a ainsi permis une simplification substantielle des procédures pour faciliter la vie des entreprises sans régression de la protection de l'environnement. Elle présente également l'avantage d'apporter une meilleure vision globale de tous les enjeux environnementaux d'un projet pour les services instructeurs, comme pour le public et les parties prenantes.

La procédure de demande d'autorisation environnementale est décrite aux articles L. 181-1 et suivants du code de l'environnement. La demande peut être déposée soit de manière dématérialisée en utilisant le site entreprendre.service-public.fr, soit en version papier (cerfa n° 15964) auprès du guichet compétent au sein du département concerné.

Ainsi, le porteur de projet peut obtenir, après une seule demande, à l'issue d'une procédure d'instruction unique et d'une enquête publique, une autorisation unique délivrée par le préfet couvrant l'ensemble des aspects du projet dès lors que celui-ci respecte les prescriptions applicables. Cette procédure est par ailleurs, articulée avec les procédures d'urbanisme pour accélérer les délais.

L'instruction des demandes par les services de l'Etat se déroule en trois phases (examen, enquête publique, décision) encadrées de façon à réduire les délais de délivrance de l'autorisation à 6 mois.

Pour permettre de tenir cet objectif ambitieux, les porteurs de projet sont incités à saisir l'administration en amont pour identifier les régimes et procédures dont relèvent leurs projets, préciser le contenu attendu du dossier et fixer un calendrier d'instruction. Les porteurs de projet disposent ainsi d'une bonne visibilité sur les règles et conditions d'instruction applicables à leurs projets.



L'autorisation environnementale unique, définie à l'article L. 181-2 du code de l'environnement, fusionne ainsi les différentes procédures et décisions environnementales requises pour les ICPE, les IOTA ainsi que pour les autres projets soumis à évaluation environnementale mais non soumis par ailleurs à un autre type d'autorisation (autorisation supplétive) et, depuis 2023, les travaux miniers.

En conséquence, sont inclus dans l'autorisation environnementale, les procédures embarquées suivantes :

- les ICPE soumises à enregistrement ;
- les IOTA soumis à déclaration mentionnés au II de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ;
- les ICPE soumises à déclaration, sauf si cette déclaration est réalisée à part ;
- une activité, une installation, un ouvrage ou des travaux requérant une autorisation pour l'émission de gaz à effet de serre (au titre de l'article L. 229-6 du code de l'environnement) ;
- une modification de l'état des lieux ou de l'aspect d'une réserve naturelle (au titre des articles L. 332-6 et L. 332-9 du code de l'environnement) ;
- une modification de l'état des lieux ou de l'aspect d'un site classé ou en instance de classement (au titre des articles L.341-7 et L. 341-10 du code de l'environnement) ;
- une ou plusieurs activités, installations, ouvrages ou travaux requérant une dérogation « espèces et habitats protégés » (au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement) ;
- une ou plusieurs activités, installations, ouvrages ou travaux pouvant faire l'objet d'une absence d'opposition au titre du régime d'évaluation des incidences Natura 2000 (au titre de l'article L. 414-4 du code de l'environnement) ;
- un dossier agrément OGM (au titre de l'article L. 532-3 du code de l'environnement) ;

- un dossier agrément déchets (au titre de l'article L. 541-22 du code de l'environnement) ;
- une installation de production d'électricité requérant une autorisation d'exploiter (au titre de l'article L. 311-1 du code de l'énergie) ;
- une activité, une installation, un ouvrage ou des travaux requérant une autorisation de défrichement (au titre des articles L. 214-13 et L. 341-3 du code forestier) ;
- des autorisations spécifiques nécessaire à une installation de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent (au titre des articles L. 5111-1-6, L. 5112-2, L. 5114-2, L. 5113-1 du code de la défense, L. 54 du code des postes et des communications électroniques, L. 621-32 et L. 632-1 du code du patrimoine, L. 6352-1 du code des transports) ;
- un projet d'infrastructure terrestre linéaire de transport liée à la circulation routière ou ferroviaire réalisés pour le compte d'États étrangers ou d'organisations internationales, de l'État, de ses établissements publics et concessionnaires (au titre des articles L. 621-32 et L. 632-1 du code du patrimoine) ;
- la modification d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (au titre des points 1° à 4° du IV et au VI de l'article L. 212-1 du code de l'environnement et prévue au VII du même article L. 212-1) ;
- les travaux miniers objets d'une déclaration (au titre des articles L. 162-1 et L. 162-10 du code minier) ;
- une autorisation de porter atteinte aux allées d'arbres ou alignements d'arbres bordant les voies ouvertes à la circulation publique (au titre de l'article L. 350-3 du code de l'environnement).

Le II de l'article L. 181-2 du code de l'environnement prévoit toutefois des dérogations à l'autorisation environnementale unique.

Pour les installations du ministère de la défense, l'autorisation environnementale ne vaut que pour les IOTA, relevant du ministre de la défense ou situés dans une enceinte placée sous l'autorité de celui-ci et pour les ICPE relevant du ministre des armées.

Pour les équipements et installations implantés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son fonctionnement, l'autorisation environnementale ne vaut également que pour les IOTA et les ICPE.

Ainsi, pour tous les autres types d'autorisation embarquée (autorisation spéciale au titre des réserves naturelles, autorisation de défrichement, autorisation unique de

destruction de haies, dérogation aux interdictions édictées pour la conservation d'espèces protégées, travaux miniers, etc.) une autre demande d'autorisation doit être déposée par l'exploitant auprès de l'autorité compétente.

Le ministère des armées avait néanmoins identifié, dès 2014, qu'en n'intégrant pas le dispositif de l'autorisation unique, les projets se retrouveraient d'une part, dans une spécificité potentiellement plus difficile à traiter à terme et que pour les projets qui nécessitent plusieurs autorisations, le processus de décision serait plus long.

Par ailleurs, il n'avait pas été envisagé la possibilité de permettre au ministère des armées et au DSND de délivrer les autorisations environnementales tout en maintenant l'instruction des autorisations embarquées par les services de l'Etat compétents.

En conséquence, afin de simplifier les démarches pour l'exploitant et réduire le nombre d'autorités à solliciter pour un même projet, le ministère des armées souhaite bénéficier de l'autorisation environnementale unique, telle qu'elle existe dans le secteur civil, et être l'autorité compétente pour la délivrer.

Il est également souhaité la même procédure pour les équipements et installations, situés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son exploitation.

L'instruction de la demande pour les autorisations embarquées restera néanmoins du ressort des services de l'Etat compétents. L'intérêt de cette mesure, au-delà de la recherche de gain de temps est également celui de la simplification des procédures pour les pétitionnaires.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La Charte de l'environnement proclame dans son article 1er que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » et dans son article 6 que « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social*. ».

Le Conseil Constitutionnel a reconnu que *« l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement a valeur constitutionnelle »*[118].

En étendant au profit des installations du ministère de la défense et des équipements et installations situés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son exploitation une procédure d'autorisation environnementale unique déjà existante

[118] Conseil Constitutionnel, décision n° 2008-564 DC, 19 juin 2008, cons. 18, 49, Journal officiel du 26 juin 2008, page 10228, texte n° 3

dans le droit en vigueur, la mesure ne contrevient à aucune disposition d'ordre constitutionnel.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La déclaration de Stockholm de 1972 puis la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 ont énoncé les principes fondateurs du droit de l'environnement, parmi lesquels le principe de précaution et le principe d'information et de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Le principe 15 relatif au principe de précaution de la déclaration de Rio prévoit ainsi que *« pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. »*

Le principe 10 relatif à la participation du public énonce quant-à-lui que *« (…) Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. (…) ».*

La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice, ratifié par la France le 8 juillet 2002 puis par l'Union européenne, a repris ce dernier principe puisqu'elle prévoit en son article 1er que *« afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente convention ».*

Aux fins de prévenir les risques pour l'environnement, l'article 4 de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) prévoit par ailleurs, que « *Les États membres prennent les mesures nécessaires afin qu'aucune nouvelle installation (…) ne soit exploitée sans autorisation.* ».

En outre, l'article 2 de la directive 2011/92 UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 stipule que :

« 1. Les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les ***projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences*** *(…)*

3. ***Les Etats membres peuvent prévoir une procédure unique*** *pour répondre aux exigences de la présente directive et aux exigences de la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution* ».

Aux fins de prévenir, réduire et dans la mesure du possible, éliminer les potentiels incidences d'un projet sur l'environnement, les Etats membres ont ainsi l'obligation d'instituer un cadre général prévoyant une autorisation préalable à l'exploitation ou à une modification substantielle des installations industrielles susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement.

Au surplus, l'article 9 de convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe rappelle que *« A condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas à la survie de la population concernée, chaque Partie contractante peut déroger aux dispositions des articles 4, 5, 6, 7 et à l'interdiction de l'utilisation des moyens visés à l'article 8:*

- *dans l'intérêt de la protection de la flore et de la faune;*
- *pour prévenir des dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et aux autres formes de propriété;*
- *dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, de la sécurité aérienne, ou d'autres intérêts publics prioritaires ; (…) ».*

La directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages autorise sous conditions, la possibilité de déroger à l'interdiction de destruction d'espèces protégées. Elle stipule que :

« 1. À condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et 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, les États membres peuvent déroger aux dispositions des articles 12, 13, 14 et de l'article 15 points a) et b) :

a) dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ; (…)

c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ; (…) ».

Dans son « Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats » du 12 octobre 2021, qui détaille la mise en œuvre des articles 12 et 16 de la directive dite « Habitats », la Commission européenne détaille les modalités d'examen des critères de dérogation posés à l'article 16 de la directive Habitats et, en particulier, l'ordre d'examen des questions. Elle précise ainsi que :

« (3-15) L'article 16 définit trois critères qui doivent tous être respectés pour qu'une dérogation soit octroyée:

1) la démonstration d'une ou de plusieurs des raisons énumérées à l'article 16, paragraphe 1, points a) à d), ou l'autorisation, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, de la prise ou de la détention d'un nombre limité et spécifié par les autorités nationales compétentes de certains spécimens des espèces figurant à l'annexe IV [point e)];

2) l'absence d'une autre solution satisfaisante, et

3) l'assurance qu'une dérogation ne nuira pas au maintien des populations dans un état de conservation favorable.

Le troisième critère reflète l'objectif global de la directive « Habitat », qui a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (article 2, paragraphe 1). Les mesures prises doivent viser à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages. Elles doivent également tenir compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales (article 2, paragraphes 2 et 3).

La demande doit satisfaire le premier critère avant que les deuxième et troisième critères puissent être examinés. Concrètement, il est inutile d'examiner la question des autres solutions satisfaisantes et de l'incidence sur l'état de conservation si l'action ne satisfait pas à l'article 16, paragraphe 1, points a) à e). » (page 53).

Ainsi, à supposer même que le projet envisagé bénéficie d'une séquence *« éviter / réduire / compenser »* vertueuse et aboutie, si le projet en lui-même n'est pas reconnu comme une raison impérative d'intérêt public majeur, la dérogation sera refusée.

En conséquence, en étendant au profit des installations du ministère de la défense et des équipements et installations situés dans le périmètre d'une IANID mais non

nécessaires à son exploitation une procédure d'autorisation environnementale unique déjà existante dans le droit en vigueur, la mesure ne contrevient à aucune disposition d'ordre conventionnel.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le cadre législatif de l'autorisation environnementale unique est codifié au titre VIII du livre Ier du code de l'environnement[119].

Les différentes procédures et décisions environnementales requises pour les ICPE, les IOTA et les autres projets soumis à évaluation environnementale mais non soumis à un autre type d'autorisation (autorisation supplétive) et, depuis 2023, les travaux miniers, sont fusionnées au sein d'une unique autorisation environnementale.

Toutefois, il existe une dérogation pour les IOTA et les ICPE, relevant du ministre de la défense ou situés dans une enceinte placée sous l'autorité de celui-ci ainsi que pour les équipements et installations situés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son exploitation. L'autorisation environnementale unique ne vaut ainsi que pour les autorisations prévues aux 1° et 7° du I de l'article L. 181-2 du code de l'environnement pour ces installations, le ministre de la défense étant alors l'autorité compétente pour instruire les demandes d'autorisation environnementale des installations du ministère des armées[120] tandis que le DSND est l'autorité compétente pour les équipements et installations situés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son exploitation.

En revanche, pour tous les autres types d'autorisation mentionnés au I de l'article L. 181-2 du code de l'environnement, une autre demande d'autorisation doit être déposée auprès de l'autorité compétente.

A titre d'exemple, pour le programme Avsimar[121] réalisé à Lann-Bihoué, le projet comporte une installation classée qui a nécessité une demande d'autorisation

[119] Articles L. 181 et suivants du code de l'environnement.
[120] Articles R. 181-2 et R. 181-55 du code de l'environnement
[121] Le programme Avsimar – avion de surveillance et d'intervention maritime - prévoit l'acquisition de 12 Falcon 2000 LXS Albatros, dont 7 ont déjà été commandés en décembre 2020 pour remplacer les 8 Falcon

environnementale auprès du ministre des armées. Une évaluation environnementale, une enquête publique, des consultations et un avis de l'autorité environnementale ont été réalisés. Toutefois, l'identification d'espèces protégées sur le site a impliqué la nécessité, en amont, d'une demande de dérogation auprès du préfet de département et la réalisation d'une enquête publique. Une actualisation de l'avis de l'autorité environnementale et une participation du public par voie électronique a dû en conséquence être réalisée. L'autorisation a été délivrée le 12 décembre 2025, mais elle aurait pu l'être dès le mois de mai 2025 si la procédure d'autorisation environnementale unique avait été en vigueur, sans que soit porté atteinte aux procédures de consultation du public, de recueil des avis nécessaires ou à l'instruction du projet par les services compétents. Ce retard s'explique dans la mesure où la demande de dérogation espèces protégées a dû être menée séparément et en amont de la délivrance des autorisations ICPE et IOTA.

L'autorisation environnementale unique aurait généré un gain de temps précieux puisqu'elle aurait permis de regrouper en une seule demande dans un délai d'instruction de 6 mois, l'autorisation nécessaire pour aménager les aires aéronautiques (IOTA), modifier les hangars d'accueil des appareils, créer des ateliers de maintenance adaptés (ICPE), et la dérogation à l'interdiction des espèces protégées.

Autre exemple, pour le programme PATMAR[122] (avion de patrouille maritime, indispensable au repérage des activités en mer, aux interventions en mer), le projet comporte des installations (ICPE et IOTA) qui vont nécessiter une demande d'autorisation environnementale auprès du ministre des armées pour notamment créer des hangars d'accueil des appareils, des ateliers de maintenance, des parkings aéronautiques, des aires de lavages et des voies de circulation. Le projet sera soumis à évaluation environnementale et nécessitera l'avis de l'autorité environnementale. Par ailleurs, une demande de dérogation aux espèces protégées devra être déposée. L'autorisation environnementale unique de ce projet permettrait de déposer une seule demande d'autorisation, source de simplification, de lisibilité et de gain de temps pour la mise en œuvre de ce projet.

La désignation du ministre des armées ou du DSND selon le périmètre de l'installation en tant qu'autorité administrative est justifiée par l'exigence de confidentialité, la spécificité des installations concernées (dépôts de munitions, installations nucléaires

50 M et les 5 Falcon 200 Gardian dont le retrait de service a commencé en 2025. La livraison est prévue à partir de 2026.

[122] PATMAR - Avion de patrouille maritime, indispensable au repérage des activités en mer et aux interventions en mer

de base sécrètes notamment) et l'expertise de l'inspection du contrôle général des armées en matière d'ICPE-IOTA.

Les principes régissant l'autorisation environnementale unique étant de nature législative, une modification de la loi est nécessaire pour permettre au ministère des armées de bénéficier de l'autorisation environnementale unique pour l'ensemble des autorisations mentionnées à l'article L. 181-2 du code de l'environnement afin de simplifier la procédure et d'accélérer le traitement des dossiers sans en modifier les principes.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans le contexte du réarmement et afin de rechercher une performance technique et une économie des moyens administratifs, il est nécessaire de faciliter la réalisation des ouvrages, ateliers, hangars, installations de stockage, etc. qui accueillent les systèmes d'armes et les munitions produits par la base industrielle et technologique de défense (BITD) et exploités par le ministère des armées. Il en est de même pour les installations et équipements situés dans le périmètre d'une IANID et qui contribuent à la dissuasion nucléaire. Ce *continuum* est la condition de la réussite d'une économie de guerre dont la production est mise rapidement au service des forces armées.

Pour cela, il est envisagé de mettre fin à la dérogation existante à l'article L. 181-2 du code de l'environnement et permettre aux projets concernés de bénéficier de l'autorisation environnementale unique.

Cette autorisation environnementale unique présente plusieurs avantages :

- Une réelle simplification des procédures et des délais réduits pour les pétitionnaires, sans diminuer le niveau de protection environnementale ;
- Une meilleure vision globale de tous les enjeux environnementaux d'un projet pour les services instructeurs, comme pour le public et les parties prenantes ;
- Un renforcement du projet en phase amont, par une anticipation, une lisibilité et une stabilité juridique accrues pour le porteur de projet.

L'objectif visé est donc de réduire les délais et la complexité des procédures pour les projets. Le ministre des armées restera l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation environnementale unique pour les projets relevant du ministère des armées ou situés sur ses emprises.

Pour les équipements et installations situés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son exploitation, le DSND restera l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation environnementale unique.

Afin de conserver l'impartialité de la décision d'autorisation, le ministre des armées et le DSND continueront cependant de s'appuyer sur les services actuellement compétents de l'Etat, pour les missions d'instruction et de proposition de la décision d'autorisation, à savoir les services placés auprès des préfets (direction départementale des territoires, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, etc.), et sur l'inspection des installations classées du contrôle général des armées pour les ICPE et les IOTA. Ainsi, la conservation de ces missions par les services instructeurs constitue une mesure de simplification pour l'administration, de maintien de la connaissance des intérêts à protéger et des enjeux des milieux et écosystèmes concernés par les projets.

Il s'agit aussi d'appliquer le droit commun aux projets concernés, sans porter atteinte à l'application de la réglementation afférente, aux consultations du public ou au recueil de l'avis de l'autorité environnementale, sauf disposition spécifique régulièrement prévue.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

En dehors d'une règle de droit, seule une organisation *ad hoc* coordonnée entre le préfet de département et l'autorité administrative compétente pour l'instruction des demandes d'autorisation et pour leur délivrance, permettrait de réduire les délais. Néanmoins, cette réduction de délai serait marginale.

Bien qu'une meilleure coordination entre les services puisse être recherchée et présente de nombreux avantages, elle n'aurait pas pour effet de simplifier la procédure pour le ministère des armées.

En effet, dans le cas où plusieurs autorisations doivent être demandées pour un seul projet, l'exploitant doit notamment se soumettre à plusieurs enquêtes publiques, plusieurs saisines de l'autorité environnementale pour obtenir ces autorisations.

Cette option n'est donc pas suffisante pour répondre aux objectifs poursuivis.

3.2. OPTION RETENUE

L'autorisation environnementale unique définie à l'article L. 181-2 du code de l'environnement permet aux différentes procédures et décisions environnementales requises pour les ICPE, les IOTA, aux autres projets soumis à évaluation environnementale mais non soumis par ailleurs à un autre type d'autorisation

(autorisation supplétive) et, depuis 2023, les travaux miniers, d'être fusionnés au sein d'une autorisation environnementale unique.

L'autorisation environnementale intègre l'ensemble des procédures requises pour la réalisation d'un projet ayant des effets importants sur l'environnement, à partir des différents corpus législatifs applicables et relevant de différents codes (notamment le code de l'environnement, le code forestier, le code de l'énergie, le code des transports, le code de la défense et le code du patrimoine).

Des dérogations sont prévues au II de l'article L. 181-2 du même code.

En effet, pour les installations (ICPE et IOTA) soumises à autorisation du ministère des armées ainsi que pour les équipements et installations implantés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son fonctionnement, l'autorisation environnementale unique intègre uniquement (L. 181-2) :

- les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) mentionnés au II de l'article L. 214-3 du code de l'environnement et qui font l'objet d'une déclaration ou d'un arrêté de prescription (article L. 181-2 I 1°) ;
- les ICPE mentionnées à l'article L. 512-1 qui font l'objet d'une procédure de déclaration ou d'enregistrement (article L. 181-2 7°),

Ainsi, pour toutes les autres autorisations incluses dans l'autorisation environnementale unique applicable au secteur civil (dérogation espèces protégées, autorisation de défrichement, etc.), l'exploitant doit déposer une autre demande pour chaque autorisation nécessaire à la réalisation du projet.

La mesure envisagée vise à mettre fin à cette dérogation et permettre aux projets relevant du ministère des armées ainsi qu'aux équipements et installations implantés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son fonctionnement de bénéficier de l'autorisation environnementale unique pour l'ensemble des autorisations mentionnées au I de l'article L. 181-2 code de l'environnement.

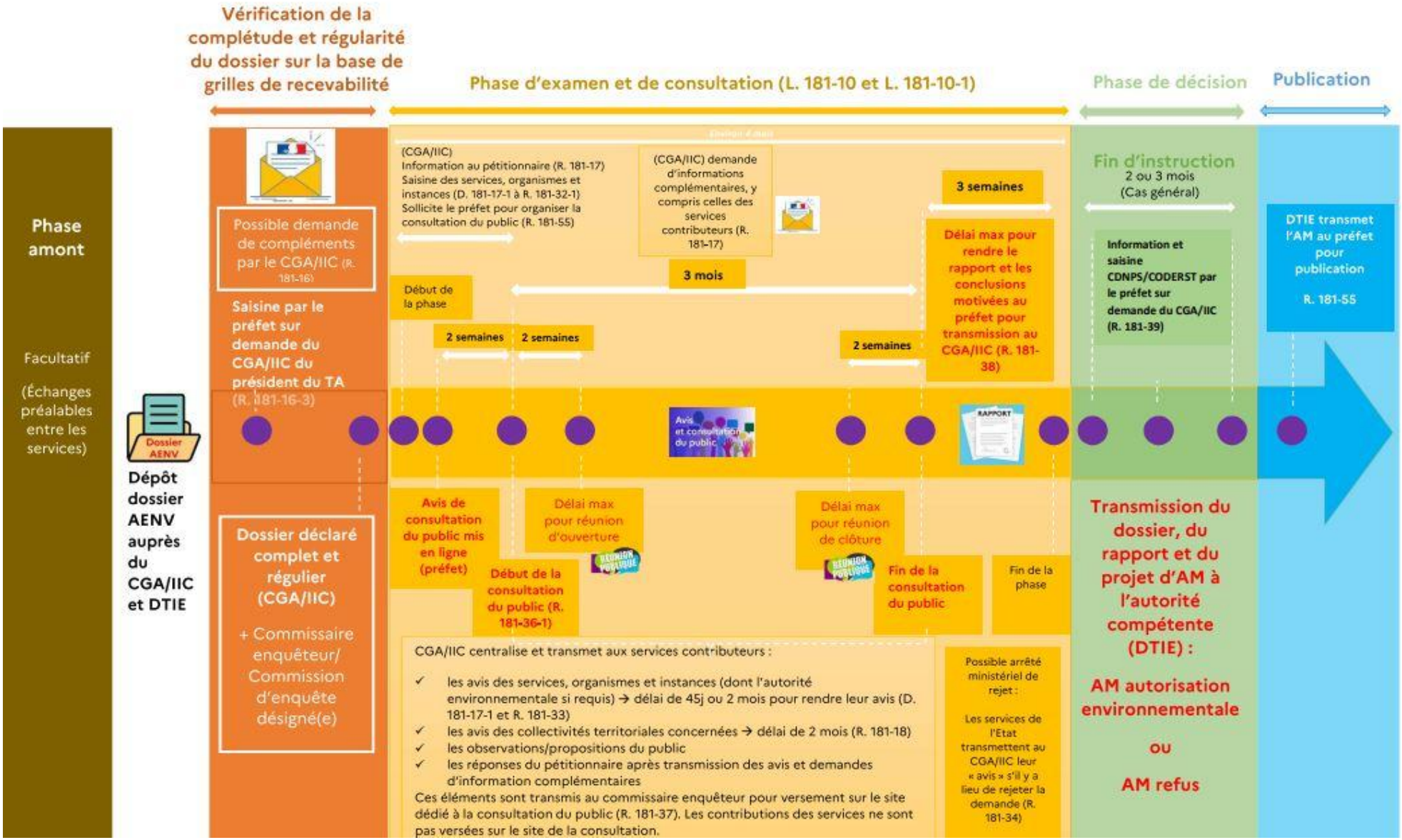
Les articles R. 181-2 et R. 181-55 disposent en outre, que le ministre des armées est l'autorité compétente pour la délivrance des autorisations ICPE et IOTA tandis que l'article L. 1333-18 du code de la défense précise que le DSND est l'autorité compétente pour les équipements et installations implantés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son fonctionnement.

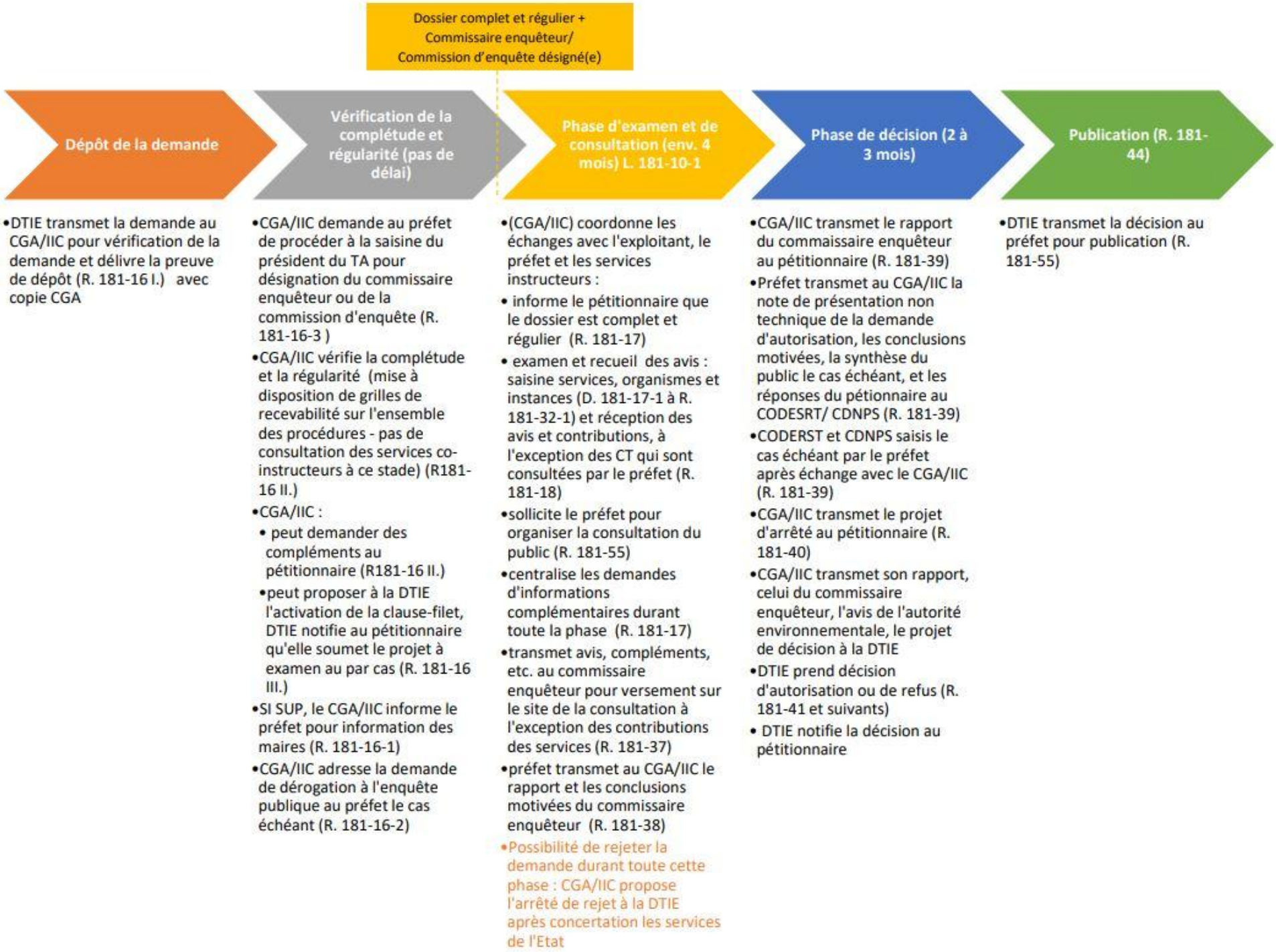
Dans un souci de simplification le ministre des armées sera l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation environnementale unique pour les projets relevant du ministère des armées ou situés sur ses emprises tandis que le DSND sera l'autorité compétente pour les équipements et installations implantés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son fonctionnement.

Néanmoins, l'instruction restera du ressort des services compétents de l'Etat pour conserver un fonctionnement optimum et l'organisation de l'administration qui est déjà performante.

Le processus de délivrance de l'autorisation environnementale unique pour les projets relevant du ministre de la défense ou situés sur l'une de ses emprises se déroulera de la manière suivante :

Schéma procédure autorisation environnementale unique pour le ministère des Armées et des anciens combattants




Dossier complet et régulier + Commissaire enquêteur/ Commission d'enquête désigné(e)
Dépôt de la demande
Vérification de la complétude et régularité (pas de délai)
Phase d'examen et de consultation (env. 4 mois) L. 181-10-1
Phase de décision (2 à 3 mois)
Publication (R. 181-44)
•DTIE transmet la demande au CGA/IIC pour vérification de la demande et délivre la preuve de dépôt (R. 181-16 I.) avec copie CGA
•CGA/IIC demande au préfet de procéder à la saisine du président du TA pour désignation du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête (R. 181-16-3)
•CGA/IIC vérifie la complétude et la régularité (mise à disposition de grilles de recevabilité sur l'ensemble des procédures - pas de consultation des services co-instructeurs à ce stade) (R181-16 II.)
•CGA/IIC :
• peut demander des compléments au pétitionnaire (R181-16 II.)
•peut proposer à la DTIE l'activation de la clause-filet, DTIE notifie au pétitionnaire qu'elle soumet le projet à examen au par cas (R. 181-16 III.)
•SI SUP, le CGA/IIC informe le préfet pour information des maires (R. 181-16-1)
•CGA/IIC adresse la demande de dérogation à l'enquête publique au préfet le cas échéant (R. 181-16-2)
•(CGA/IIC) coordonne les échanges avec l'exploitant, le préfet et les services instructeurs :
• informe le pétitionnaire que le dossier est complet et régulier (R. 181-17)
• examen et recueil des avis : saisine services, organismes et instances (D. 181-17-1 à R. 181-32-1) et réception des avis et contributions, à l'exception des CT qui sont consultées par le préfet (R. 181-18)
•sollicite le préfet pour organiser la consultation du public (R. 181-55)
•centralise les demandes d'informations complémentaires durant toute la phase (R. 181-17)
•transmet avis, compléments, etc. au commissaire enquêteur pour versement sur le site de la consultation à l'exception des contributions des services (R. 181-37)
•préfet transmet au CGA/IIC le rapport et les conclusions motivées du commissaire enquêteur (R. 181-38)
•Possibilité de rejeter la demande durant toute cette phase : CGA/IIC propose l'arrêté de rejet à la DTIE après concertation les services de l'Etat
•CGA/IIC transmet le rapport du commaissaire enquêteur au pétitionnaire (R. 181-39)
•Préfet transmet au CGA/IIC la note de présentation non technique de la demande d'autorisation, les conclusions motivées, la synthèse du public le cas échéant, et les réponses du pétionnaire au CODESRT/ CDNPS (R. 181-39)
•CODERST et CDNPS saisis le cas échéant par le préfet après échange avec le CGA/IIC (R. 181-39)
•CGA/IIC transmet le projet d'arrêté au pétitionnaire (R. 181-40)
•CGA/IIC transmet son rapport, celui du commissaire enquêteur, l'avis de l'autorité environnementale, le projet de décision à la DTIE
•DTIE prend décision d'autorisation ou de refus (R. 181-41 et suivants)
• DTIE notifie la décision au pétitionnaire
•DTIE transmet la décision au préfet pour publication (R. 181-55)

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article L. 181-2 du code de l'environnement relatif à l'autorisation environnementale unique doit être modifié pour mettre fin à la dérogation prévue aux 1°, 2° et 4° du II de cet article.

La modification de l'article L. 181-2 du code de l'environnement ne supprime pas les dispositions spécifiques au ministère des armées prévues aux articles L. 217-2, L. 517-1 et L. 122-3-4 du même code qui continueront de s'appliquer aux projets du ministère.

Aucune modification ou dérogation aux règles de fond applicables aux projets du ministère n'est sollicitée.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Les modifications prévues ne contreviennent pas et ne sont pas des mises en œuvre du droit international ou du droit de l'Union européenne.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mesure envisagée ne prévoit pas de transfert de compétences puisque les services de l'Etat compétents en l'état actuel du droit continueront d'instruire les autorisations embarquées dans l'autorisation environnementale unique. Le contrôle général des armées assurera la coordination de l'instruction. Cela induira une charge supplémentaire pour ce service.

Des renforts d'effectifs seront à prévoir pour le contrôle général des armées qui assurera la coordination avec les services préfectoraux.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La mesure est neutre en ce qui concerne la prise en compte des impacts environnementaux. En effet, ceux-ci sont déjà pris en compte dans le processus actuel de décision pour les projets du ministère de la défense et les projets d'équipements et installations implantés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son fonctionnement, soumis à autorisation environnementale.

L'autorisation environnementale unique permettra cependant, une meilleure conciliation entre l'ensemble des intérêts environnementaux puisqu'ils seront pris en compte dans une seule autorisation, ce qui réduit le risque de contradiction entre les autorisations.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La mesure est neutre en ce qui concerne la prise en compte des impacts sur le changement climatique. En effet, ceux-ci sont déjà pris en compte dans le processus actuel de décision pour les projets du ministère de la défense et les projets d'équipements et installations implantés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son fonctionnement, soumis à autorisation environnementale.

L'autorisation environnementale unique permettra cependant, une meilleure conciliation entre l'ensemble des intérêts environnementaux puisqu'ils seront pris en compte dans une seule autorisation, ce qui réduit le risque de contradiction entre les autorisations.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La mesure est neutre en ce qui concerne la prise en compte des impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels. En effet, ceux-ci sont déjà pris en compte dans le processus actuel de décision pour les projets du ministère de la défense et les projets d'équipements et installations implantés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son fonctionnement, soumis à autorisation environnementale.

L'autorisation environnementale unique permettra cependant, une meilleure conciliation entre l'ensemble des intérêts environnementaux puisqu'ils seront pris en compte dans une seule autorisation, ce qui réduit le risque de contradiction entre les autorisations.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La mesure est neutre en ce qui concerne la prise en compte des impacts sur la ressource en eau. En effet, ceux-ci sont déjà pris en compte dans le processus actuel de décision pour les projets du ministère de la défense et les projets d'équipements et installations implantés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son fonctionnement, soumis à autorisation environnementale.

L'autorisation environnementale unique permettra cependant, une meilleure conciliation entre l'ensemble des intérêts environnementaux puisqu'ils seront pris en compte dans une seule autorisation, ce qui réduit le risque de contradiction entre les autorisations.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La mesure est neutre en ce qui concerne la prise en compte des impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques. En effet, ceux-ci sont déjà pris en compte dans le processus actuel de décision pour les projets du ministère de la défense et les projets d'équipements et installations implantés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son fonctionnement, soumis à autorisation environnementale.

L'autorisation environnementale unique permettra cependant, une meilleure conciliation entre l'ensemble des intérêts environnementaux puisqu'ils seront pris en compte dans une seule autorisation, ce qui réduit le risque de contradiction entre les autorisations.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La mesure est neutre en ce qui concerne la prise en compte des impacts sur la lutte contre les pollutions. En effet, ceux-ci sont déjà pris en compte dans le processus actuel de décision pour les projets du ministère de la défense et les projets d'équipements et installations implantés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son fonctionnement, soumis à autorisation environnementale.

L'autorisation environnementale unique permettra cependant, une meilleure conciliation entre l'ensemble des intérêts environnementaux puisqu'ils seront pris en compte dans une seule autorisation, ce qui réduit le risque de contradiction entre les autorisations.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La mesure contribue positivement aux objectifs de préservation de la biodiversité et de protection, restauration et renaturation des espaces au regard des différentes règlementations existantes, ainsi que sur l'atteinte des objectifs fixés par les plans et stratégies transverses (règlement européen sur la restauration de la nature, directive dite Natura 2000, Stratégie nationale biodiversité).

En effet, comme c'est déjà le cas actuellement, l'ensemble de ces intérêts et objectifs sont pris en compte dans les projets soumis à autorisation environnementale et sont également pris en compte dans le processus de décision.

L'autorisation environnementale unique viendra ainsi renforcer la conciliation de ces intérêts avec les autres intérêts protégés par le code de l'environnement puisqu'ils seront pris en compte au sein d'une unique autorisation.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La mesure est neutre en ce qui concerne la prise en compte des impacts sur les ressources. En effet, ceux-ci sont déjà pris en compte dans le processus actuel de décision pour les projets du ministère de la défense et les projets d'équipements et installations implantés dans le périmètre d'une IANID mais non nécessaires à son fonctionnement, soumis à autorisation environnementale.

L'autorisation environnementale unique permettra cependant, une meilleure conciliation entre l'ensemble des intérêts environnementaux puisqu'ils seront pris en compte dans une seule autorisation, ce qui réduit le risque de contradiction entre les autorisations.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

L'article a été soumis à la consultation obligatoire de la mission interministérielle de l'eau (MIE) en vertu de l'article R. 212-13 du code de l'environnement. La mission a rendu un avis favorable le 29 janvier 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article s'applique aux demandes d'autorisations environnementales déposées à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les autorisations relevant des articles L. 217-1 à L. 217-3 ou L. 517-1 du code de l'environnement ou de l'article L. 1333-18 du code de la défense, délivrées sur le fondement des dispositions applicables antérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent article sont considérées comme des autorisations environnementales relevant du chapitre unique du titre VIII du livre Ier du code de l'environnement, avec les autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments énumérés par le I de l'article L. 181-2 du même code que les projets ainsi autorisés ont, le cas échéant, nécessités. Les dispositions de ce chapitre leur sont dès lors applicables, notamment lorsque ces autorisations sont contrôlées, modifiées, abrogées, retirées, renouvelées, transférées, contestées ou lorsque le projet autorisé est définitivement arrêté et nécessite une remise en état.

5.2.2. Application dans l'espace

S'agissant de l'application outre-mer, la disposition s'applique aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) en vertu du principe d'identité législative.

Conformément au livre VI du code de l'environnement :

- elle est applicable de plein droit à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- elle ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), faute d'une mention d'applicabilité expresse des dispositions concernées ; en effet, aucune mention expresse dans le code de l'environnement ne prévoit l'application des dispositions du chapitre unique du titre VIII du livre Ier du code de l'environnement sur ces territoires ;
- elle ne s'applique pas non plus à Saint-Barthélemy, compétent en matière d'environnement.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application. Néanmoins, le projet nécessitera un décret pour modifier l'article R. 181-55 du code de l'environnement.

Article 12 – Qualification d'opération sensible au profit du Centre spatial guyanais

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

1.1.1. Propos liminaires : le rôle central du Centre Spatial Guyanais pour l'exercice d'un service public majeur

Choisi en 1964 pour sa situation géographique unique et exceptionnelle en vue d'opérer des lancements, notamment institutionnels (civils et militaires), le territoire de Guyane a été choisi pour l'implantation d'un centre spatial français. Par décret n° 65-388 du 21 mai 1965 portant déclaration d'utilité publique et d'urgence de la réalisation de certains travaux et de l'acquisition de terrains par le centre national d'études spatiale (CNES), l'Etat a confié au CNES les travaux d'implantation d'une base spatiale de lancement de satellite en Guyane. La propriété des terrains d'assiette de la base spatiale, futur Centre Spatial Guyanais, a été transférée au CNES par l'article 7 de la loi n° 65-1154 du 30 décembre 1965 de finances rectificative pour 1965. Depuis 1968, le Centre Spatial Guyanais (CSG) est le site opérationnel pour les lancements de lanceurs français. Le CSG a été choisi par les pays membres de l'Agence Spatiale Européenne en 1975 comme port spatial de l'Europe afin de garantir un accès autonome et stratégique à l'espace.

Le CSG reste à ce jour l'unique base de lancement européenne d'où peuvent décoller des lanceurs de gamme moyenne et lourde, et joue dès lors un rôle diplomatique au travers des coopérations internationales avec des partenaires étrangers autant qu'il contribue à la nécessaire autonomie d'accès à l'espace qui a été rappelée lors de la Conférence Ministérielle de l'Agence Spatiale Européenne de 2022 et, plus récemment dans le rapport de stratégie spatiale nationale du SGDSN. Il revêt donc en ce sens un caractère de souveraineté.

Engagé dans la protection des intérêts fondamentaux de la nation, le CNES répond au dispositif PPST[123] et dès lors aux dispositions applicables qui visent à protéger les savoirs, expertises et technologies les plus « sensibles » qui sont localisés sur le

[123] Décret N°2011-1425 du 2 novembre 2011 portant application de l'article 413-7 du code pénal et relatif à la protection du potentiel scientifique et technique de la nation
Arrêté du 3 juillet 2012 relatif à la protection du potentiel scientifique et technique de la nation
Circulaire interministérielle de mise en œuvre du dispositif de protection du potentiel scientifique et technique de la nation du 7 novembre 2012

territoire national, y compris en Guyane, et dont le détournement ou la captation pourraient :

- porter atteinte aux intérêts économiques et scientifiques de la nation ;
- renforcer des capacités militaires étrangères ou affaiblir les capacités de défense françaises ;
- contribuer à la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs ;
- être utilisés à des fins terroristes sur le territoire national ou à l'étranger.

A cet égard, le CSG, à l'instar des autres établissements du CNES, est une zone à régime restrictif (ZRR immatérielle et physique).

Au-delà de ses missions opérationnelles, le Centre spatial guyanais occupe une place importante dans sa région d'accueil. Acteur majeur de l'économie guyanaise, il participe au développement du territoire et joue un rôle clé en matière d'éducation et de tourisme.

Le CSG joue, en tant que porteur d'un service public majeur, un rôle central dans la mise en œuvre de la politique spatiale de la France.

1.1.2. Contexte général

Le CSG présente de nombreuses spécificités qui en font un site particulièrement sensible.

Distant de plus de 8000 km du territoire hexagonal, le Centre Spatial abrite des installations opérationnelles et industrielles, dont les sites de lancement pour les vecteurs Ariane 6 et Vega, un site SEVESO classe 3 seuil Haut et des sites à risque pyrotechnique. Il héberge également des technologies à usage dual, au premier rang desquelles les éléments Lanceurs et les technologies embarquées sur certains satellites lancés depuis le CSG. Le CSG est l'unique zone d'importance vitale française implantée en outre-mer, regroupant plus d'une dizaine de points d'importances vitales[124].

Lieu d'une intense coopération internationale, il constitue l'unique accès souverain à l'espace de la France et de l'Europe. Il accueille de nombreuses campagnes commerciales et institutionnelles et scientifiques, ainsi les équipes techniques

[124] Le CNES a été identifié par l'Etat comme organisme d'importance vitale (OIV)[124] conformément à l'article R. 1332-1 du code de la défense. A cet égard, le CSG, identifié comme point d'importance vitale, répond à une politique de sécurité conçue et pilotée par le SGDSN (Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale)

françaises et étrangères qui y sont rattachées. En tant que site souverain d'accès à l'espace et sur le territoire national, il est le site de lancement privilégié pour les satellites de défense.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. » (article 7).

La proposition s'inscrit dans le cadre d'un aménagement législatif du principe d'information et de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement susmentionné. Son champ d'application est limité à certaines opérations qualifiables d' « opérations sensibles » au titre du code de la défense et exclusivement sur le périmètre géographique du Centre Spatial Guyanais, propriété du Centre national d'études spatiales (CNES). En ce sens, elle respecte le cadre constitutionnel.

Il est de jurisprudence constante que les limitations des effets de la Charte de l'environnement ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi[125].

A ce titre, dans sa décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, le Conseil constitutionnel a été saisi de dispositions législatives adoptées dans un contexte de crise énergétique européenne majeure, consécutive à la réduction brutale des importations de gaz russe. Les articles examinés visaient à renforcer rapidement les capacités françaises d'importation de gaz naturel liquéfié, notamment par le maintien en activité d'un terminal méthanier flottant existant et par l'autorisation accélérée de l'installation d'un nouveau terminal dans le port du Havre.

Le législateur avait institué, à cette fin, un régime administratif et procédural dérogatoire, permettant d'accélérer certaines procédures environnementales et patrimoniales, tout en encadrant strictement ces dérogations dans le temps et dans leur champ d'application. Les dispositions prévoyaient notamment :

- la mise à disposition du public d'analyses relatives aux incidences environnementales du projet ;
- la mise en œuvre de mesures d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de

[125] Décision 2020-809 DC - 10 décembre 2020 - Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières.

compensation des atteintes à la biodiversité ;

- la réalisation d'une étude d'impact après la mise en service de l'installation ;
- des limitations temporelles strictes quant à l'exploitation du terminal.

Examinant la conformité de ces dispositions à la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel a relevé que le législateur avait entendu sauvegarder des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent notamment l'indépendance de la Nation et les éléments essentiels de son potentiel économique. Il a admis que cet objectif pouvait justifier des aménagements procéduraux en matière environnementale, dès lors qu'ils sont nécessaires, proportionnés et assortis de garanties substantielles.

Le Conseil constitutionnel a toutefois assorti sa décision d'une réserve d'interprétation, en jugeant que ces mesures ne pouvaient être mises en œuvre qu'en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz, afin d'assurer une conciliation effective entre l'urgence énergétique et le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par la Charte de l'environnement.

Il a enfin relevé que les dispositions contestées maintenaient :

- l'application des normes internationales de sécurité ;
- des prescriptions administratives destinées à prévenir les risques environnementaux ;
- des mécanismes d'information et de participation du public ;
- ainsi que la possibilité d'un contrôle juridictionnel effectif.

Sous ces réserves et garanties, les articles en cause ont été déclarés conformes à la Constitution.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'Europe spatiale a dès 1975 investi le CSG, si bien que l'utilisation des ensembles de lancement au CSG est assez strictement encadrée par l'accord international entre la France et l'ESA relatif au CSG (« accord CSG »), par lequel la France garantit à l'ESA la disponibilité de l'ensemble de soutien du CSG (dont elle a financé une grande partie des coûts d'installation et dont elle paie, via le CNES ou via l'ESA, plus de la moitié du budget courant) et s'engage à la mise à disposition de l'Agence le foncier propriété du CNES. Pour faire suite aux décisions relatives au secteur des lanceurs prises à l'occasion

du Sommet de Séville de novembre 2023, un nouvel accord a été discuté et signé le 23 octobre 2025.

Les principales stipulations de l'accord sont les suivantes :

- le CNES est désigné par le Gouvernement français comme autorité chargée de l'exécution de l'accord et à ce titre est responsable du schéma directeur du CSG et du calendrier des lancements ;
- la France garantit à l'ESA ce qui est nécessaire pour la conduite des programmes ESA et principalement :
    - la mise à disposition du foncier propriété du CNES dans le périmètre du CSG pour y faire construire les installations nécessaires à l'exploitation des lanceurs européens ;
    - la réalisation par le CNES des activités de maintien en conditions opérationnels du CSG et la disponibilité de l'Ensemble de soutien du CSG (installations du CSG hors segment spatial de responsabilité des opérateurs de lancement ou de l'ESA) ;

      Il convient de préciser que, réciproquement, l'ESA s'engage à participer au financement du CSG.
- la France peut également utiliser les installations du CSG pour ses « programmes nationaux engagés par le gouvernement ou pour son compte et développé en dehors du cadre de l'Agence », sous réserve d'un examen des effets potentiels de cette utilisation et de ne pas affecter l'exécution des programmes et activités de l'ESA ;
- l'accord CSG dans sa version de 2025 prend en compte l'entrée d'un nouvel opérateur (AVIO) pour le lanceur de l'ESA VEGA aux cotés de l'opérateur ARIANESPACE pour le lanceur ARIANE 6 ;
- enfin, le nouvel accord facilite les modalités d'accès à des opérateurs privés, sous réserve de l'autorisation souveraine du Gouvernement français et l'accord de l'Agence.

Dans le champ du droit de l'Union, la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement énonce, en son article 2, que ses dispositions ne s'appliquent pas « *aux plans et programmes répondant uniquement aux besoins de la défense nationale* ».

La directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur

l'environnement prévoit en son article 1er, paragraphe 3 : « Les États membres peuvent décider, au cas par cas, et si leur législation nationale le prévoit, de ne pas appliquer la présente directive aux projets, ou aux parties de projets, ayant pour seul objet la défense ou aux projets ayant pour seul objet la réponse à des situations d'urgence à caractère civil, s'ils estiment que cette application irait à l'encontre de ces besoins. »

De la même manière, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (dite « Convention d'Aarhus »), à laquelle la France est partie, mentionne :

- en son article 4 relatif à l'accès à l'information sur l'environnement qu'une « *demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur: (…) b) les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique*; »
- en son article 7 relatif à la participation du public que « *chaque partie : (…) c) peut décider, cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins.* »

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le Centre Spatial est implanté sur un territoire présentant des vulnérabilités qui imposent au quotidien une vigilance renforcée : situation géographique, territoire de forte immigration présentant une cohésion sociale et territoriale fragilisée, forte dispersion des installations sur une emprise foncière particulièrement étendue (660 000 hectares, soit l'équivalent de Paris et sa petite couronne).

Compte tenu de la nature des activités qui y sont menées, les menaces potentielles sont nombreuses :

- Menace terroriste à forte portée médiatique :
    - Risque de sabotage des installations, des lanceurs ou des charges utiles ;
    - Risque de perturbation, de sabotage ou d'empêchement des opérations ;
    - Risque d'intrusion par voies terrestres, maritimes et aériennes ;
    - Risque de prises à partie lors de transferts de matériels sensibles : éléments lanceurs, charges utiles…
- Espionnage industriel (monde concurrentiel et technologie de pointe) ;
- Espionnage étatique (base ouverte à des clients internationaux) ;
- Risque social (blocage de la base) ;
- Activisme environnemental ;
- Atteinte à l'image du spatial, de la France, …

Au vu des menaces pesant sur le site une exigence élevée de sureté protection est indispensable.

Ainsi, est mis en place un dispositif de sûreté de protection interne, un dispositif de sécurité de défense externe et un corpus règlementaire :

Au regard de la sensibilité des activités réalisées au Centre Spatial et de leur caractère indispensable à la survie de la nation, le CNES a été identifié par l'Etat comme organisme relevant de l'article R. 1332-1 du code de la défense.

De plus, le site accueille de nombreux établissements relevant de la même règlementation relative à la protection des intérêts vitaux de la Nation.

Le président du CNES exerce, conformément aux dispositions de l'article L. 331-6 du code de la recherche, une responsabilité générale de sécurité et de sûreté des installations du CSG et des activités qui y sont menées.

Cette responsabilité se décline dans deux missions spécifiques :

- En raison de la nature spatiale des activités spatiales menées au CNES, le CSG est régi par les dispositions de l'arrêté portant Réglementation de l'Exploitation des Installations (REI) du CSG qui porte réglementation de police spéciale de l'exploitation des installations présentes sur le site. Il définit les mesures de police administrative applicables aux activités conduites dans ou à partir du périmètre du CSG, en application du 1. de l'article L. 331-6 du code de la recherche et des articles R331-10 à R331-13 ainsi que R331- 18 et R331-19 du code de la recherche. Dans ce cadre, le CNES délivre les autorisations d'accès

nécessaires à l'exercice de tous les personnels assurant des missions de sécurité sur l'ensemble de la base. Les personnes concernées sont notamment les personnels de sécurité, les pompiers, les démineurs, les personnes chargées des questions de vulnérabilité technique, les services enquêteurs ou les autorités civiles et militaires de l'Etat.

- Une mission de coordination des mesures visant à assurer la sûreté des installations du CSG et des activités qui y sont menées, qui comprennent, au titre des articles R331-14 et R331-15 du code de la recherche, celles visant notamment à la protection des installations contre les malveillances.

Le CNES répond par ailleurs au dispositif PPST et dès lors aux dispositions applicables visant à protéger les savoirs, expertises et technologies les plus sensibles localisées sur le territoire national, y compris au CSG, et dont le détournement ou la captation pourraient porter atteinte aux intérêts économiques et scientifiques de la nation, renforcer des capacités militaires étrangères ou affaiblir les capacités de défense françaises, contribuer à la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, être utilisées à des fins terroristes sur le territoire national ou à l'étranger.

Le CSG constitue à ce titre une zone à régime restrictif (ZRR) immatérielle et physique.

Le CSG détient également de l'information et des supports classifiés (ISC) de nature civile ou de défense, français ou étrangers. Tous les sites clos du CSG sont érigés en zones protégées (Application du code pénal en cas d'intrusion (Art 413-7 et 8).

Enfin, le CSG constitue par essence une zone privilégiée d'échange et dès lors d'accès, non seulement à des données classifiées au sens du code de la défense, mais également contrôlées à l'export en raison de la présence sur site de lanceurs qui sont une technologie balistique dont les composants sont classés Matériel de Guerre et Assimilés - MGA (ou équivalent en fonction du pays d'origine de la donnée).

Le Centre Spatial fait également l'objet de dispositifs de protection complémentaires qui l'inscrivent comme zone :

Interdite de Survol - SOP3 (sauf autorisation relevant d'une mesure dérogatoire), ;

- Interdite à la captation aérienne de données (photos, vidéos, lidar…) ;
- D'accès interdit (lors des phases dangereuses : Chronologies, transferts, …) ou contrôlé (hors chronologies de lancement) ;
- De port d'arme interdit ;
- De prélèvement interdit (Faune et Flore).

De nombreux moyens étatiques concourent à la protection du Centre Spatial Guyanais : Forces Armées de Guyane (FAG), démineurs, pompiers (BSPP), Gendarmerie Nationale, Escadron de Gendarmerie Mobile (EGM) à demeure, services de renseignement (DRSD, RT, DGSI, DGSE…).

Le maintien en condition opérationnelle du CSG ainsi que ses évolutions sont nécessaires pour maintenir et développer la capacité du site et ainsi garantir l'accès autonome de la France et de l'Europe à l'espace, pour ses besoins institutionnels et de défense. L'arrivée de nouveaux vecteurs de lancement (lanceurs légers) et le développement d'ouvrages nécessaires à la montée en cadence des vecteurs européens ARIANE et VEGA participent au maintien et au développement de l'emploi local en Guyane.

A ce jour et avant la montée en cadence des lanceurs ARIANE et VEGA et l'implantation des nouveaux lanceurs légers, les emplois directs sur le site CSG par l'ensemble des employeurs publics et privés de la base spatiale sont au nombre de 1 520.

A titre d'exemple, le site prévu pour l'accueil de six lanceurs légers privés est dimensionné pour accueillir jusqu'à 400 personnes intervenant pour la maintenance, la surveillance et les opérations de lancement. Ces personnels seront des employés CNES, opérateurs de lancement et industriels participant au fonctionnement de la base de lancement.

La présente proposition, inspirée du régime des opérations sensibles du code de la défense nationale[126], vient compléter le corpus existant pour permettre la protection des informations sensibles dont la publicité viendrait fragiliser l'ensemble de l'arsenal de mesures de protection mis en place. La mesure assure une sécurité juridique à la protection des informations sensibles participant à la sécurité et sûreté du site.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure de simplification assure une sécurité juridique à la protection des informations sensibles participant à la sécurité et sûreté du site, tout en assurant une application par le CNES des mesures de protection de l'environnement.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

[126] Articles L. 2391-1 et s. du code de la défense. Un dispositif s'inspirant de celui prévu dans le code de la défense a été créé aux articles L. 112-3 et suivants du code de la sécurité intérieure pour les opérations sensibles intéressant la sécurité nationale.

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Modification de l'article L. 2391-2 du code de la défense afin d'assouplir les critères pour permettre à des opérations intéressant le CSG d'entrer dans ce dispositif dérogatoire

Version légistique :

« L'article L. 2391-2 du code de la défense est ainsi modifié :

1° Le mot : « uniquement » est remplacé par les mots : « à titre principal »

2° Après les mots : « sous son autorité », sont ajoutés les mots : « ou dans celle d'un établissement public relevant de sa tutelle »

Version consolidée :

« Art. L. 2391-2. – Peuvent faire l'objet de la procédure prévue à l'article L. 2391-1 les opérations relatives à un ouvrage, une installation, une construction, un aménagement ou une activité, dès lors qu'il est destiné à titre principal aux besoins de la défense et qu'il relève de la compétence du ministre de la défense ou qu'il est situé dans une enceinte placée sous son autorité ou dans celle d'un établissement public relevant de sa tutelle » »

Cette option, qui ne posait pas de difficulté juridique particulière, a été *in fine* écartée en raison de son applicabilité potentiellement trop large aux établissements publics relevant de la tutelle du ministère de la défense, le besoin devant se limiter aux opérations menées dans l'enceinte du Centre Spatial Guyanais qui répondent des besoins duaux.

3.2. OPTION RETENUE

Création d'un nouvel article L. 331-6-1 dans le code de la recherche, après l'article L. 331-6, en s'inspirant du régime dérogatoire du code de la défense.

L'objectif de l'option retenue vise à permettre, pour certaines opérations d'envergure concernant le centre spatial guyanais dont les caractéristiques répondent uniquement à un besoin de la défense nationale et qui sont susceptibles d'être utilisés aux fins de la politique spatiale, d'être qualifiés d'opération sensible intéressant la défense nationale.

La notion d'opération sensible intéressant la défense nationale trouve sa source dans l'article L. 2391-1 du code de la défense. Ce régime dérogatoire permet de préserver la confidentialité de toute ou partie des informations s'y rapportant et qui sont essentielles à la compréhension du dossier.

Les conditions d'application de ce dispositif sont détaillées dans la circulaire 2021-1/ARM/SGA/DAJ/D2P du ministre de la défense publiée au bulletin officiel des armées le 21 septembre 2021.

Ce rattachement à la notion d'opération sensible entraine, comme le prévoit l'option retenue, l'application du régime en découlant des articles L. 2391-3 à L. 2391-5 du même code. Ces articles organisent une série de dérogations législatives notamment en matière de participation du public, de consultation du public ou d'enquête publique. Par ailleurs, en l'état des textes règlementaires, elle donnera compétence au Premier ministre pour délivrer l'autorisation environnementale en lieu et place du préfet.

En se rattachant à un dispositif déjà existant et portant déjà sur la sauvegarde des intérêts de la défense nationale, il permet d'éviter de créer un régime dérogatoire propre aux opérations du centre spatial guyanais. La création d'un article propre au sein du code de la recherche offre la possibilité de définir précisément son champ d'application sans risquer de déstabiliser l'économie des articles du code de la défense et plus largement le régime déjà existant pour la défense nationale.

S'agissant des notions « d'*ouvrage, une installation, une construction, un aménagement ou une activité »,* d'usage très courant dans le code de l'urbanisme, mais aussi dans le code de l'environnement, elles sont largement stabilisées en jurisprudence.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article vise à créer, après l'article L. 331-6 du code de la recherche, un nouvel article L. 331-6-1 afin de modifier les modalités applicables en matière d'autorisation environnementale pour les travaux éventuels nécessaires à l'adaptation du CSG pour les besoins de l'accès à l'espace. La présente disposition concerne la phase de consultation du public sans impact sur les conditions essentielles des autorisations et notamment le principe « ERC » (Eviter, Réduire, Compenser).

Le régime ne dispense pas du respect des règles de fond sur le plan du droit de l'urbanisme.

Le régime sera mis en œuvre au cas par cas, lorsque le nombre d'éléments qui devraient être écartés est trop important pour permettre la constitution d'un dossier

intelligible d'enquête publique ou de saisine des services instructeurs. L'objectif est de limiter la divulgation de certains éléments pouvant constituer un risque ou une atteinte aux intérêts de la défense nationale en dérogeant aux procédures de consultation, de participation ou d'information du public, à titre exceptionnel et en cas de nécessité avérée.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

En matière d'évaluation environnementale des projets, l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2011/92/UE, telle que modifiée par la directive 2014/52/UE, prévoit que les États membres peuvent décider, au cas par cas et si leur législation nationale le prévoit, de ne pas appliquer la directive aux projets ayant pour seul objet la défense nationale ou destinés à répondre à des situations d'urgence à caractère civil, lorsqu'ils estiment que cette application irait à l'encontre de ces objectifs.

Or d'une part, le considérant 19 de la directive 2014/52 énonce clairement que la directive doit permettre de préserver les informations intéressant la défense (« L'expérience montre que, en ce qui concerne les projets, ou parties de projets, répondant à des besoins de défense (…), l'application de la directive 2011/92/UE pourrait entraîner la divulgation d'informations confidentielles importantes portant atteinte aux objectifs de défense poursuivis. Il convient donc de prévoir des dispositions autorisant les États membres à ne pas appliquer ladite directive dans de tels cas, s'il y a lieu. »).

D'autre part, les intérêts de politique spatiale relèvent des intérêts fondamentaux de la Nation en tant qu'ils font partie des intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France. La notion de « défense » au sens de l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2011/92 ne peut être interprété strictement au sens de défense militaire, mais intègre plus généralement, la préservation des intérêts fondamentaux de la Nation, laquelle relève de la seule responsabilité des Etats membres.

Compte tenu de la dualité des activités du CNES, un certain nombre d'infrastructures sont conçues et réalisées selon des normes de niveau « défense », soumis à la plus haute protection, même s'ils sont susceptibles de servir ensuite pour des besoins également civils. Les caractéristiques de ces opérations relèvent donc des seuls besoins de la défense.

S'agissant de la conservation des habitats naturels et des espèces protégées, le dispositif est compatible avec la directive 92/43/CEE dite « Habitats » et la directive 2009/147/CE dite « Oiseaux ». L'article 6, paragraphe 4, de la directive Habitats autorise la réalisation de projets susceptibles d'affecter un site Natura 2000 en l'absence de solutions alternatives, pour des raisons impératives d'intérêt public

majeur, sous réserve de la mise en œuvre de mesures compensatoires propres à assurer la cohérence globale du réseau Natura 2000. La Cour de justice de l'Union européenne a reconnu aux États membres une marge d'appréciation dans l'identification de ces raisons impératives, tout en exigeant le respect des conditions de fond prévues par la directive.

En matière d'accès à l'information environnementale et de participation du public, le dispositif est compatible avec la directive 2003/4/CE relative à l'accès du public à l'information environnementale, laquelle permet aux États membres de prévoir des restrictions à la communication d'informations lorsque leur divulgation porterait atteinte à la sécurité publique ou à la défense nationale. Le dispositif retient une approche proportionnée, en assurant l'information du public dans des conditions compatibles avec ces impératifs et en préservant les garanties essentielles prévues par le droit de l'Union.

Les stipulations des articles 4 et 6 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice, ratifié par la France le 8 juillet 2002 puis par l'Union européenne prévoit une exception pour les besoins de la Défense nationale en matière d'accès à l'information sur l'environnement et de participation du public aux décisions relatives à des activités particulières.

S'agissant du droit d'accès à l'information, l'article 4 énonce qu'« *une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur: (…) b) les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique*; (…) ».

Concernant le droit de participation du public, l'article 6 énonce quant-à-*lui « 1. Chaque partie : (…) c) peut décider, cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins* ».

La France a ratifié la Convention d'Aarhus le 8 juillet 2002. Elle est entrée en vigueur le 6 octobre 2002 (voir loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la Convention d'Aarhus et décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la Convention d'Aarhus).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les travaux menés au CSG ont pour objectif de maintenir une base de lancement en conditions opérationnelles constantes, améliorer ses performances pour assurer une montée en cadence des lancements, accueillir de nouveaux opérateurs français et européens répondant à l'ensemble des besoins des clients satellites. Tant les opérateurs de lancements qui se sont vu confier par l'Agence Spatiale Européenne l'exploitation des lanceurs institutionnels Ariane et Vega que les opérateurs privés en cours d'installation au CSG sont intéressés par l'amélioration de la performance de la base spatiale, pour assurer l'exploitation de leurs lanceurs et ainsi capter les clients satellites.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Les services de transport spatial mis en œuvre au CSG ne sont pas des services proposés directement aux particuliers. Les utilisateurs de tels services sont :

- Les opérateurs de lancement autorisés à utiliser les moyens de la base spatiale pour leurs services de transport spatial. A ce jour, il s'agit des deux opérateurs choisis par les Etats membres de l'Agence Spatiale Européenne pour exploiter les deux lanceurs européens ARIANE et VEGA, soit respectivement Arianespace et AVIO. Ces opérateurs sont agréés par la France au titre de l'accord intergouvernemental entre la France et l'Agence Spatiale Européenne relatif au CSG
- Les utilisateurs des services de transport spatial sont des utilisateurs institutionnels pour les charges utiles (satellites) institutionnelles civiles, recherche ou défense (Etats, Union Européenne, Agence Spatiale Européenne, EUMETSAT notamment) et des opérateurs économiques privés pour leurs propres charges utiles et proposant des services aux public à partir d'infrastructures spatiales (télécommunications notamment).

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le projet n'a pas d'impact direct, financier ou administratif, sur les collectivités territoriales et ne nécessite pas la saisine du Conseil national d'évaluation des normes.

Les dispenses d'autorisation du droit des sols ne dispensant pas du respect des règles de fond aucun impact n'est identifié sur ce plan.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La proposition vient modifier dans son champ d'application le processus de délivrance des autorisations environnementales tant pour l'autorité administrative compétente (décret du Premier ministre au lieu d'un arrêté du préfet de la Guyane) que pour la phase de consultation du public, lorsque l'instruction des autorisations nécessite l'accès à des informations sensibles pour les projets qualifiés d'« Opérations Sensibles ».

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Le CSG est engagé dans un plan de transition bas carbone, conformément aux exigences de la circulaire n°6425/SG Service public écoresponsable et de la stratégie nationale bas carbone, et réalise un Bilan d'émissions de gaz à effet de serres tous les 2 ans dans le cadre du CNES. La proposition ne compromet en aucune manière le suivi

et le bon déroulement de ce plan de transition. Par ailleurs, l'ensemble des acteurs de la base spatiale (CNES et industriels) lancent conjointement en 2026 le premier bilan EGES de périmètre base spatiale afin de suivre méthodiquement la réduction des émissions liées à l'activité industrielle du CSG, avec une ambition de net zéro en 2050.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Conformément aux exigences du Plan national d'adaptation au changement climatique 3 (PNACC) qui demande la réalisation d'une étude de vulnérabilité pour les OIV et la mise à jour en conséquence des plans de continuité et de reprise d'activité, le CSG fait l'objet d'une étude spécifique et d'un PCRA que la proposition ne vient en aucun cas mettre en cause.

L'accroissement de l'activité de la base spatiale fait l'objet d'un suivi dans le cadre du plan de transition du CNES qui planifie les efforts relatifs à l'efficacité énergétique, dans le prolongement de la SNBC 2 (puis 3 en cours de consultation) de manière à contribuer à l'atteinte d'un objectif de plus de 90% d'énergies renouvelables avant 2030.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Le développement prévu de l'activité sur la base accroit la pression sur la ressource en eau, par ailleurs accrue du fait des conséquences du changement climatique. Cet accroissement de la pression sur la ressource en eau n'est pas lié au présent article.

Le CNES a entrepris l'élaboration d'une stratégie de préservation de la ressource pour l'ensemble de ses établissements suite à la réalisation d'un diagnostic partagé. Les enjeux spécifiques au CSG seront précisés et dans la feuille de route qui verra le jour à l'automne 2026. L'étude de vulnérabilité demandée par le PNACC 3 embarque cette dimension.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

L'adoption par le CNES d'une feuille de route économie circulaire développant les pratiques de recyclage, de réduction de la production de déchets et de déploiement d'une politique d'écologie industrielle territoriale visant au recyclage et à la réutilisation en priorité sur le territoire, fait l'objet d'une déclinaison précise au CSG. La proposition n'impacte pas directement ni significativement la transition vers l'économie circulaire.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Les pollutions font l'objet d'un suivi dans le cadre du plan de mesure environnementale (PME) produit annuellement et diffusés auprès de la DGTM. Il mesure l'ensemble des pollutions atmosphériques liés aux lancements, la qualité de l'air, les eaux de surface, les sédiments, populations de poissons, etc. Le PME permet de prendre en compte un accroissement de l'activité éventuellement lié à la proposition.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La proposition n'impacte pas le déroulement des procédures d'autorisations environnementales, et notamment la mise en œuvre de la séquence ERC.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Sans objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été menée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française. En ce sens, la mesure est proposée pour entrer en application immédiatement étant entendu qu'elle renvoie à la qualification d'opération sensible intéressant la défense nationale pour être applicable à une opération à venir menée dans l'emprise du Centre Spatial Guyanais conformément aux dispositions de l'article L. 2391-1 du code de la défense.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure proposée étant dédiée aux activités du CNES liées au Centre Spatial Guyanais, elle a vocation à s'appliquer exclusivement dans le périmètre du centre, situé dans la collectivité territoriale de Guyane. Aucune disposition spécifique d'application n'est nécessaire compte tenu du régime juridique de l'identité législative applicable à la Guyane.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

La qualification d'opération sensible sera décidée par un arrêté du ministre en charge de la défense nationale.

Ce choix, qui s'inscrit dans la continuité procédurale du dispositif existant pour le ministère des armées, offre la double garantie, sur le plan administratif, d'une décision de qualification prise au niveau de l'administration centrale et, sur le plan contentieux, de désigner le Conseil d'Etat comme juge en premier ressort d'un éventuel recours en excès de pouvoir contre la décision portant qualification d'opération sensible.

TITRE III – RENFORCER LA RESILIENCE

CHAPITRE IER – DISPOSER DE NOUVEAUX LEVIERS FACE AUX MENACES

Article 13 - Renforcer les moyens du service de santé des armées pour lutter contre les nouvelles menaces, notamment biotechnologiques

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Une des missions du service de santé des armées (SSA) est de contribuer à la mise en œuvre des plans gouvernementaux destinés à faire face aux risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC).

A ce titre, il intervient lors de situations sanitaires exceptionnelles, encadrées par les articles L. 3131-1 à L. 3136-1 du code de la santé publique (CSP). Dans ce cadre, il peut être amené à fournir certains médicaments, dispositifs médicaux et dispositifs médicaux *in vitro*, provenant de ses établissements, lorsqu'un risque spécifique le nécessite.

C'est notamment dans contexte que la pharmacie centrale des armées (PCA) peut être amenée à fabriquer des contre-mesures médicales contre les risques NRBC.

Les établissements de ravitaillement sanitaire des armées (ERSA) assurent quant à eux l'approvisionnement des unités du SSA, y compris hors du territoire national.

L'article L. 3135-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction actuelle[127], autorise les ERSA à distribuer, notamment, des médicaments ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché (AMM), en cas de menace pour la défense et la sécurité nationales ou d'une contamination ou d'une exposition à un agent NRBC. Cette distribution s'effectue par l'intermédiaire de pharmaciens ou de médecins de départements ministériels ou d'organismes chargés d'une mission de service public.

[127] Issue de l'ordonnance n° 2022-1086 du 20 avril 2022 portant adaptation du droit français au règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatifs aux dispositifs médicaux.

L'article L. 3135-2 complète le dispositif en précisant que les professionnels de santé, les fabricants d'un médicament ainsi que les ERSA ne peuvent être tenus pour responsables des dommages des actes résultant de l'utilisation d'un produit de santé utilisé dans le cadre de l'article L. 3135-1.

Le retour d'expérience des JOP 2024 a confirmé la nécessité de ce dispositif établi par l'article L. 3135-1 du code de la santé publique, en mettant en évidence le caractère trop restrictif de la liste des opérateurs pharmaceutiques du ministère des armées autorisés à le mettre en œuvre. En effet, seuls les établissements de ravitaillement sanitaire des armées (ERSA) sont autorisés à distribuer les médicaments et dispositifs médicaux et dispositifs médicaux *in vitro* dans la version actuelle du L3135-1. L'application de ce dispositif particulier pour la protection des populations dans le contexte d'un grand évènement tel que les JOP a nécessité de pré-positionner les stocks de médicaments proches du lieu où le risque était le plus présent, rendant inadapté le recours aux deux seuls ERSA. Par ailleurs, pour une mise à disposition plus rapide, la nécessité de pouvoir utiliser les moyens des autres ministères (moyens du ministère de l'intérieur par exemple) s'est imposée comme essentielle. Il est donc apparu impératif, afin de gagner en efficacité, de simplifier et de compléter cette procédure.

Il est également indispensable d'élargir les conditions d'autorisation de fabrication de ces médicaments. Le chapitre IV du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code de la santé publique fixe le cadre applicable à la fabrication, l'importation, l'exportation et la distribution en gros de médicaments et produits de santé. Ces activités, réservées en principe aux établissements pharmaceutiques, peuvent actuellement être exercées par les ERSA et la PCA en vertu de l'article L. 5124-8. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de programmation militaire 2024-2030[128], le centre de transfusion sanguine des armées (CTSA) est également autorisé en tant qu'établissement pharmaceutique, à fabriquer et exploiter les médicaments dérivés du sang définis au 18° de l'article L. 5121-1 du même code. Il convient par conséquent de mentionner le CTSA, à l'instar de la PCA et des ERSA, dans la liste des établissements mentionnés au I de l'article L. 5124-8, dont l'objet est de préciser les conditions dans lesquelles les établissements pharmaceutiques du SSA relèvent des dispositions du code de la santé publique relatives à la fabrication et à la distribution de médicaments à usage humain.

[128] Le 3° de l'article 57 de la loi n°2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense a modifié le VI° de l'article L. 1222-11 du code de la santé publique pour prévoir que le CTSA « *peut être autorisé, pour répondre à des besoins spécifiques de défense ou de sécurité nationale, à fabriquer, par dérogation à l'article L. 5124-14, à importer, à exporter et à exploiter les médicaments dérivés du sang définis au 18° de l'article L. 5121-1* ».

En outre, pour lutter contre les ruptures d'approvisionnement de médicaments, les titulaires d'AMM doivent assurer un approvisionnement approprié et continu du marché national et doivent constituer des stocks de sécurité. La PCA, lorsque celle-ci est titulaire d'une AMM ou exploite un médicament, est dispensée de certaines des obligations[129] relatives au renseignement dans un système d'information de la disponibilité d'un médicament, à l'information des médicaments en rupture de stock et à la constitution de stocks stratégiques pour alimenter le marché national. Le centre de transfusion sanguine des armées (CTSA), à l'instar de la PCA, doit bénéficier des mêmes mesures dérogatoires sur les obligations en approvisionnement des médicaments en France, en raison de la nécessaire confidentialité des besoins pharmaceutiques de défense.

Enfin, les médicaments fabriqués par la PCA sont en principe soumis à AMM[130]. Toutefois des dérogations existent afin de répondre aux besoins spécifiques de la défense[131], notamment dans le cadre prévu à l'article L. 3135-1 du code de la santé publique, selon des conditions strictement encadrées Or, au regard des besoins propres de la défense d'une part et de l'incertitude portant sur l'évolution des besoins innovants dans le domaine pharmaceutique d'autre part, ce cadre dérogatoire apparaît aujourd'hui trop restrictif.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 prévoit à l'alinéa 11 : « *Elle [la Nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence*. »

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle de la protection de la santé. Il appartient dès lors au législateur d'assurer la conciliation entre cet objectif de valeur constitutionnelle et le respect des droits et libertés garantis à l'ensemble des personnes résidant sur le territoire de la République.

[129] Mentionnées aux articles L. 5121-29 à L. 5121-32 et du I de l'article L. 5121-33 du code de la santé publique.
[130] Article L. 5121-8 du code de la santé publique.
[131] L. 5124-8 du code de la santé publique.

Afin d'apprécier la proportionnalité des mesures prises au regard des risques sanitaires encourus, le Conseil constitutionnel a dégagé un faisceau d'indices, selon lequel les mesures adoptées[132] :

- ne peuvent être prises qu'aux seules fins de garantir la santé publique ;
- doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu ;
- doivent présenter un caractère temporaire et prendre fin dès lors qu'elles ne sont plus nécessaires

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a rappelé que « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle qui découlent de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »[133].

Enfin, le 6e considérant de la Charte de l'environnement énonce *« Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ; »*

L'article 410-1 du code pénal dispose ainsi que *« Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique, notamment agricole, et de son patrimoine culturel. »*.

Dès lors, les intérêts de la défense nationale peuvent être qualifiés d'intérêts fondamentaux de la Nation et ont une valeur constitutionnelle au sens de la Charte de l'environnement.

Il convient ainsi de rechercher une conciliation entre les intérêts de la défense nationale, protégée au titre du sixième considérant de la Charte de l'environnement de 2004 et les autres principes ayant une valeur constitutionnelle tels que la liberté d'entreprendre protégée par l'article 4 de la Déclaration de 1789 et la protection de la santé.

---

[132] Décision n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020.
[133] Décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013.

A ce titre, le Conseil d'Etat, dans son avis sur le projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030[134], avait déjà confirmé que l'atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle pour garantir la protection de la défense nationale *« était justifiée dans son principe, par de fortes considérations d'intérêt général tenant au respect des exigences constitutionnelles relatives à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation ainsi qu'à la protection de la population et de l'environnement »*. Le Conseil d'Etat rappelle que cette atteinte doit néanmoins être limitée au strict nécessaire, notamment par un encadrement de la mesure par un décret en Conseil d'Etat.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Les médicaments à usage humain sont réglementés par la directive 2001/83/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, et le règlement (CE) n°726/2004 modifié du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 établissant les procédures de l'Union pour l'autorisation et la surveillance des médicaments à usage humain et instituant une Agence européenne des médicaments.

Les dispositifs médicaux sont encadrés par le règlement (UE) 2017/745 et les dispositifs médicaux *in vitro* par le règlement (UE) 2017/746, entrés respectivement en vigueur en mai 2021 et mai 2022.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Comme en France, à l'étranger le cadre réglementaire pharmaceutique n'est pas toujours suffisant pour les besoins de défense, d'autant plus pour le développement de contre-mesures médicales contre les menaces NRBC.

En dehors du cas français, il existe des dispositifs voisins permettant l'utilisation ou la préparation de médicaments sans AMM classique dans des cadres dérogatoires (ex pour les USA « *investigationnal new drug* » médicament en phase d'essai clinique pouvant être utilisé sur autorisation du ministère de la défense, pour le Royaume-Uni « *unlicensed medicinal products* »).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

[134] Conseil d'Etat, avis n°406858 sur un projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense – avis sur l'article 29 du projet de loi.

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le retour d'expérience lié à la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 a permis de mettre en évidence certaines difficultés dans la mise en œuvre de l'article L. 3135-1 du code de la santé publique s'agissant de la distribution des produits.

La distribution des produits de santé serait simplifiée et accélérée si elle pouvait être réalisée par toutes les structures du service de santé des armées en possession des produits concernés. Elle faciliterait également le transport logistique par les services de l'Etat des produits concernés. Il convient également de lever toute ambiguïté sur la possibilité d'agir en amont de la contamination ou de l'exposition, indépendamment d'une menace pour la défense et la sécurité nationales (par exemple : exposition professionnelle individuelle ou collective, risque industriel de type SEVESO…). Dans ce cadre, l'élargissement des acteurs susceptibles d'intervenir dans la distribution des produits, résultant de la modification de l'article L. 3135-1 du code de la santé publique au profit des entités du service de santé des armées et des services de l'État compétents, appelle une adaptation corrélative de l'article L. 3135-2, afin d'étendre le champ de l'exclusion de responsabilité à l'ensemble de ces intervenants lors de la mise en œuvre de ce dispositif dérogatoire.

Enfin, il est apparu que l'article L. 3135-1 du code de la santé publique ne prévoyait rien en matière de destruction des produits de santé concernés s'ils ne sont pas utilisés.

Par ailleurs, la modification permettra de rendre possible l'utilisation des produits dès qu'une contamination ou une exposition NRBC, suspectée ou confirmée, est caractérisée, sans qu'il y ait lieu d'attendre une contamination ou exposition effective, et ce indépendamment d'une menace pour la défense et la sécurité nationales.

L'article L. 3135-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction actuelle[135], autorise les ERSA à distribuer des médicaments ne disposant pas d'AMM, en cas de menace pour la défense et la sécurité nationales. Il apparaît également indispensable, pour garantir une efficacité optimale, d'adapter le cadre légal applicable de leur fabrication.

La PCA n'est plus le seul établissement du service de santé des armées à pouvoir fabriquer des médicaments, produits et objets mentionnés à l'article L. 4211-1 du code de la santé publique. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant

[135] Issue de l'ordonnance n° 2022-1086 du 20 avril 2022 portant adaptation du droit français au règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatifs aux dispositifs médicaux.

diverses dispositions intéressant la défense, le CTSA est autorisé à fabriquer, importer, exploiter et exporter des médicaments dérivés du sang pour répondre à des besoins spécifiques de défense.

Les dispositions de l'article L. 5124-8 du code de la santé publique doivent ainsi être modifiées afin de faire bénéficier le CTSA des mêmes dispositions que la PCA.

De plus, ce même article prévoit que le ministère des armées peut uniquement sous-traiter la fabrication de médicaments immunologiques ou biologiques sans AMM. L'expérience des années passées a mis en évidence des besoins dans le développement de médicaments ne relevant pas des deux catégories précitées et demandant des moyens que le SSA ne possède pas (médicaments dérivés du sang ou bioproduction). La recherche étant très active dans le domaine des besoins de la défense, notamment pour lutter contre des agents NRBC, il est impossible de préjuger du type de médicaments que le service de santé des armées aura demain besoin de développer sans en posséder les capacités. Une extension à l'ensemble des médicaments définis à l'article L. 5121-1 permettrait de répondre au mieux aux besoins de la défense. Par ailleurs, les besoins de spécialités innovantes ou expérimentales pour faire notamment face à l'évolution des menaces NRBC justifient qu'un opérateur non pharmaceutique (ex : une *start-up* innovante en biotechnologies), puisse, à la demande du ministère de la défense et lorsque le SSA en émet le besoin, après autorisation temporaire de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), fabriquer des produits permettant d'aboutir à des médicaments quand l'écosystème industriel pharmaceutique existant ne le permet pas.

Enfin, la modification de l'article L. 5121-32-1 tend à ouvrir au centre de transfusion sanguine des armées (CTSA), à l'instar de la PCA, des mesures dérogatoires sur les obligations en approvisionnement des médicaments en France. Les articles L. 5121-29 à L. 5121-32 imposent aux établissements pharmaceutiques la réalisation de stocks de médicaments d'intérêt thérapeutique majeur destinés au marché national et la transmission d'informations relatives à ces stocks à l'ANSM ou à des officines ; les médicaments concernés ayant un intérêt pour répondre aux besoins de la défense, ces informations doivent rester confidentielles. Le I de l'article L5121-33 prévoit que l'ANSM peut imposer des mesures aux établissements pharmaceutiques jugés défaillants. Les établissements pharmaceutiques du SSA n'ont pas de personnalité morale différente de celle de l'Etat ; il n'est donc pas envisageable que l'ANSM donne des ordres à l'Etat. Si les établissements pharmaceutiques du SSA fabriquent des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur, la définition des stocks nécessaires et leur localisation relèvent de décisions directes de l'Etat, non accessibles aux personnes non habilitées.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la mesure est de permettre à l'État de disposer, dans des délais compatibles avec la nature des menaces, de capacités de production de médicaments adaptées à des besoins spécifiques de défense, notamment dans le domaine des risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques.

Elle vise à lever les contraintes susceptibles de retarder la mise à disposition de contre-mesures médicales, lorsque l'écosystème industriel pharmaceutique existant ne permet pas de répondre de manière suffisante, rapide ou adaptée à ces besoins.

La mesure poursuit également un objectif de sécurisation sanitaire, en garantissant que les médicaments nécessaires puissent être produits dans un cadre contrôlé, tout en tenant compte des exigences propres à la défense nationale, notamment en matière de confidentialité et d'anticipation des risques.

Enfin, elle a pour objet d'adapter le cadre juridique existant à l'évolution des menaces et des capacités technologiques, afin de préserver la capacité de réaction de l'État face à des situations exceptionnelles ou émergentes.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option ne permet d'atteindre le résultat souhaité.

3.2. OPTION RETENUE

La modification des dispositions de l'article L. 3135-1 permettra d'étendre la distribution des produits de santé concernés à d'autres éléments du service de santé des armées que les seuls ERSA aujourd'hui prévus. Elle permettra de prévoir le concours éventuel d'autres services de l'Etat (notamment le ministère de l'intérieur à travers la sécurité civile ou les forces de sécurité intérieure) afin de transporter le plus rapidement possible les produits de santé concernés. Elle permettra enfin de prévoir des modalités spécifiques de destruction des produits concernés lorsqu'ils n'auront plus vocation à être utilisés.

L'article L. 3135-2 est également modifié pour tenir compte de l'évolution apportée à l'article précédent et assurer une protection pour tous les professionnels de santé du SSA et tous les autres services de l'Etat lors de la mise en œuvre de ce dispositif dérogatoire.

La modification de l'article L. 5124-8 aura pour effet premier d'inclure le CTSA dans le champ des établissements pharmaceutiques régis par le chapitre, à l'instar de la PCA et ERSA. La nouvelle rédaction de cet article permettra également d'élargir les possibilités de fabriquer des médicaments qui pourraient être amenés à être exonérés d'une AMM dans le cadre des besoins spécifiques de la défense et en cas d'absence de spécialité pharmaceutique disponible ou adaptée. Ainsi, la PCA et le CTSA, ou tout autre établissement non pharmaceutique autorisé temporairement par l'ANSM, fabriquant sur la demande du ministère de la défense (cas de la sous-traitance), pourront compléter leur portefeuille de production par opportunité en fonction de l'avancée des travaux de recherches sur des thématiques de contre-mesure médicales NRBC ou de prise en charge du blessé de guerre et sur tous les types de médicaments.

Dans le cadre de la sous-traitance par des établissements non pharmaceutiques, l'autorisation de production pharmaceutique sera temporairement délivrée par l'ANSM, après accord du ministère de la défense, pour les seuls médicaments nécessaires pour répondre aux situations de crise mentionnées aux 1° et 2° du I de l'article L. 3135-1. Dès lors qu'un établissement pourra répondre au besoin spécifique exprimé, le SSA vérifiera la capacité de cet établissement à répondre aux bonnes pratiques de fabrication (BPF).

L'établissement adressera la demande d'autorisation temporaire à l'ANSM, accompagnée des conclusions de l'audit mené par le SSA sur le respect des BPF.

Les modalités de mise en œuvre de ce régime d'autorisation temporaire (conditions d'octroi, de suspension ou de retrait, durée maximale) seront précisées par décret en Conseil d'Etat. La contractualisation de la sous-traitance par le SSA n'interviendra qu'après l'autorisation temporaire délivrée par l'ANSM.

La modification de l'article L. 5121-32-1 permettra de faire bénéficier le CTSA des mêmes mesures dérogatoires que la PCA sur les obligations en approvisionnement des médicaments. Ainsi la PCA et le CTSA seront dispensés de :

- la constitution d'un stock de sécurité destiné au marché national (article L. 5121-29) ;
- l'information de l'ANSM de tout risque ou de toute rupture de stock de médicament d'intérêt thérapeutique majeur (article L. 5121-32) ;
- la possibilité pour le directeur général de l'ANSM d'obliger l'entreprise pharmaceutique défaillante d'importer toute alternative médicamenteuse en cas de rupture de stock des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (I de l'article L. 5121-33).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La mesure modifie en premier lieu, l'article L. 5124-8 issu du chapitre IV du livre Ier du titre II de la cinquième partie du code de la santé publique portant sur les produits de santé. La modification de cet article implique une actualisation de la partie réglementaire du chapitre IV du livre Ier du titre II de la cinquième partie du code, ainsi qu'une modification du statut du CTSA (articles R. 1222-53 à R. 1222-61), pour tirer pleinement les conséquences de l'article 57 de la LPM précitée.

De plus, l'article L. 5124-8 modifié prévoit de fixer par décret en Conseil d'Etat la durée et les conditions d'octroi, de renouvellement et de retrait de l'autorisation temporaire d'un établissement non-pharmaceutique à fabriquer des médicaments à la demande du ministère de la défense. L'article L. 5124-8-1 est adapté pour corriger les renvois induits par la renumérotation de l'article précédent.

La mesure modifie, en deuxième lieu, l'article L. 5121-32-1 issu du chapitre 1er *quater* relatif à la lutte contre les ruptures d'approvisionnement de médicaments du titre II du livre Ier de la cinquième partie du code de la santé publique. La modification de cet article n'implique aucun changement au sein de l'ordre juridique interne.

En troisième lieu, la présente mesure modifie l'article L. 3135-1 du code de la santé publique, qui renvoie à un arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre chargé de la santé pour fixer les médicaments concernés, les acteurs ainsi que les conditions pratiques d'utilisation, de distribution et de prescription. La modification vise à tirer les conséquences de l'élargissement des acteurs susceptibles d'intervenir dans la mise en œuvre du dispositif, en prévoyant que cet arrêté est également pris, le cas échéant, par le ou les ministres ayant autorité sur les services de l'État dont le concours est mobilisé. Cette évolution permet d'adapter le cadre réglementaire aux nouvelles modalités d'intervention, en cohérence avec l'extension des compétences de distribution et des conditions opérationnelles d'emploi résultant du projet de loi.

En quatrième et dernier lieu, l'article L. 3135-2 est également adapté eu égard aux modifications de l'article précédent, sans impact sur l'ordonnancement juridique

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Si le règlement (CE) 726/2004 modifié prévoit des règles relatives aux autorisations de mise sur le marché centralisées, c'est-à-dire délivrées par l'Agence européenne du médicament, le chapitre III de la directive 2001/83/CE du 6 novembre 2001, instituant

un code communautaire des médicaments à usage humain, régit les autorisations de mise sur le marché nationales. Ces dernières sont délivrées par l'ANSM.

Les conditions dans lesquelles la PCA peut distribuer un médicament sont ainsi prévues par la directive 2001/83/CE précitée. Son article 5 (2) permet aux États membres « *d'exclure des dispositions de la présente directive les médicaments fournis pour répondre à une commande loyale et non sollicitée, élaborés conformément aux spécifications d'un professionnel de santé agréé et destinés à ses malades particuliers, sous sa responsabilité personnelle* » en vue de répondre « *à des besoins spéciaux* ». L'objet de la mesure se rapporte à ce cas d'espèce, s'agissant de médicaments nécessaire à des besoins spécifiques de la défense et destinés à pallier l'absence de spécialité pharmaceutique disponible ou adaptée.

Dans ce cadre, la mesure modifie l'article L. 5124-8 du code de la santé publique afin d'élargir les conditions d'exploitation de tels médicaments par les armées, en permettant leur fabrication non seulement par le service de santé des armées ou par un établissement pharmaceutique autorisé, mais également, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés dans des situations de crise mentionnées aux 1° et 2° du I de l'article L. 3135-1 du même code (menaces pour la défense et la sécurité nationales ou exposition à des agents nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques), par des établissements non pharmaceutiques temporairement autorisés par l'ANSM. Par ailleurs, le champ des médicaments susceptibles d'être ainsi fabriqués par des établissements pharmaceutiques extérieurs au service de santé des armées est étendu à l'ensemble des médicaments mentionnés à l'article L. 5121-1, et non plus limité aux seuls médicaments immunologiques et biologiques.

Ces évolutions ne sont pas contraires au droit de l'Union européenne. D'une part, elles s'inscrivent dans le champ de l'article 5 (1), de la directive 2001/83/CE précitée. D'autre part, la possibilité de recourir, dans des conditions strictement encadrées, à des établissements non pharmaceutiques ne méconnaît pas les exigences de l'article 40 de cette même directive, dès lors que ces établissements sont soumis à une autorisation délivrée par l'ANSM dans des conditions garantissant la protection de la santé.

En second lieu, le projet de loi modifie l'article L. 3135-1 du code de la santé publique relatif aux mesures de lutte contre les risques sanitaires graves, afin d'étendre aux autres services de l'État la faculté de distribuer les médicaments mentionnés à l'article L. 5124-8 dans les situations mentionnées au 1° de cet article, notamment en cas de menace pour la défense et la sécurité nationales. Ces dispositions ne se heurtent à aucune difficulté au regard du droit de l'Union européenne, pour les mêmes motifs que ceux exposés précédemment.

S'agissant du 2° de l'article L. 3135-1, relatif aux situations de contamination ou d'exposition d'une population ou d'une personne à un agent nucléaire, radiologique, biologique ou chimique, l'évolution envisagée est encadrée afin de respecter les exigences de l'article 5 (2) de la directive 2001/83/CE. C'est ainsi que la modification est limitée aux situations de contamination ou d'exposition « *suspectée ou confirmée* », à l'exclusion du seul risque de survenance de tels événements.

Enfin, ces dispositions, en ce qu'elles concernent l'organisation et les moyens de réponse aux besoins spécifiques de la défense, relèvent en tout état de cause de la sécurité nationale qui, conformément à l'article 4 du traité sur l'Union européenne, reste de la seule responsabilité de chaque État membre.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La mesure est sans effet pour les entreprises disposant de la qualité d'établissement pharmaceutique. Elle permettra aux autres entreprises, sous réserve de recueillir l'autorisation temporaire de l'ANSM, de fabriquer des médicaments, à la demande du service de santé des armées et pour les seuls besoins de la défense.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Le budget portant la recherche et le développement en matière pharmaceutique pour les besoins de défense ne sera pas affecté par cette mesure, qui a pour ambition d'une part d'élargir les possibilités de fabrication dans le cadre contraint de ce budget et d'autre part de régulariser les modalités de distribution des produits issus de cette fabrication dans les établissements adéquats du ministère de la défense. Son application n'entraîne donc pas la création de charges nouvelles ou récurrentes pour les finances publiques, ni de modification dans les équilibres budgétaires de l'État, de ses établissements publics, ou de la Sécurité sociale. Ainsi, cette mesure permet de répondre à des besoins spécifiques sans modifier l'organisation financière globale,

tout en maintenant la capacité d'innovation et la réactivité du secteur de la défense face aux enjeux sanitaires émergents.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'ANSM pourra être amenée à autoriser temporairement des établissements non-pharmaceutique à fabriquer des médicaments. Le SSA devra dans ce cas réaliser un audit et monter un dossier pour éclairer l'ANSM dans sa décision.

Cette situation sera sans doute exceptionnelle (il peut être envisagé une fréquence d'une fois tous les 3 à 5 ans).

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Cette mesure permettra de mettre à la disposition des militaires et de l'ensemble de la population dans les meilleures conditions des produits de santé visant à détecter, prévenir et lutter contre des risques spécifiques et exceptionnels, notamment l'exposition à des agents NRBC.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Cette mesure permettra de mieux encadrer la destruction des produits de santé concernés, dans des conditions respectant l'environnement et sans risque pour la population.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été menée. Néanmoins une lettre d'information a été transmise à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article modifie les cinq articles L. 3135-1, L. 3135-2, L. 5121-32-1,L. 5124-8 et L. 5124-8-1 du code de la santé publique.

Ces articles s'appliquent de plein droit dans les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Martinique, de Guadeloupe, de Guyane, de La Réunion et de Mayotte.

Conformément aux dispositions statutaires applicables à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna :

- l'article L. 5121-32-1 est étendu dans les îles Wallis et Futuna,
- les article L. 5124-8 et L. 5124-8-1 sont étendus en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie
- les articles L. 3135-1 et L. 3135-2 sont étendus dans les trois collectivités du Pacifique.

5.2.3. Textes d'application

Ainsi que le précise l'article L. 5124-8 modifié, les modalités d'application de cet article sont déterminées par décret en Conseil d'Etat. Cet article nécessitera également un

décret en Conseil d'Etat pour adapter la partie réglementaire du code la santé publique, notamment les articles R. 1222-53 à R. 1222-6, R. 5124-2 et R. 5124-60-2.

En outre, en conséquence de la modification de l'article L. 3135-1 du code de la santé publique, un arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre chargé de la santé, pris, le cas échéant, avec le ou les ministres ayant autorité sur les services de l'État dont le concours est mobilisé, déterminera les médicaments concernés, les acteurs intervenant dans leur mise en œuvre ainsi que les conditions pratiques d'utilisation, de distribution et de prescription. Cet arrêté a vocation à être adapté afin de tenir compte de l'élargissement du champ des intervenants et des modalités opérationnelles résultant de la présente mesure.

Enfin, un arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre chargé de la santé, pris après avis de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé détermine la liste des produits de santé concernés par cette mesure. Cet arrêté était déjà prévu au sein de la rédaction issue de l'ordonnance n° 2018-20 du 17 janvier 2018 relative au service de santé des armées et à l'Institution nationale des invalides. Cet arrêté sera modifié eu égard à la modification du champ d'application de l'article.

Article 14 – Lutte anti-drones

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

1.1.1. Contexte

La lutte anti-drones (LAD) est dirigée contre tout aéronef sans personne à bord en infraction et/ou représentant une menace contre les biens et/ou les personnes. Elle consiste en trois activités distinctes : la détection, la classification et la neutralisation. La détection et la neutralisation s'appuient sur l'utilisation de moyens dont le cadre normatif leur est propre (usage de capteurs pour la détection et d'effecteurs électromagnétiques ou physiques concernant la neutralisation).

La neutralisation repose principalement sur l'usage de deux types de dispositifs :

- les matériels de brouillage d'une part, qui peuvent agir contre des drones dont le vol repose sur la réception de signaux radioélectriques émis par un télépilote ou un signal de navigation par satellite ;
- les matériels destinés à la neutralisation des drones autonomes d'autre part, comprenant :
    - les drones d'interception qui bloquent le vol du drone malveillant soit par brouillage électromagnétique, soit par capture par filet soit par percussion ;
    - les armes à énergie dirigée électromagnétique qui viennent perturber le fonctionnement de l'électronique embarquée ;
    - les armes à énergie dirigées laser ;
    - les armes destinées à tirer un projectile ;
    - d'autres armes classées comme matériels de guerre au titre de la rubrique 2 I-A de l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure[136].

Depuis la mi-2025, les incursions de drones indésirables dans les espaces aériens européens se sont multipliées et ont eu des conséquences très notables sur la sécurité nationale de certains de nos partenaires européens : à titre d'exemple, des survols de

[136] Arrêté du 14 juin 2024 désignant les dispositifs de protection contre les menaces résultant d'aéronefs circulant sans personne à bord, pris pour l'application de l'article L. 213-2 du code de la sécurité intérieure dans sa version en vigueur à la date de rédaction de la présente étude d'impact.

drones indésirables ont paralysé durant plusieurs heures l'activité de sept aéroports civils et militaires[137] au Danemark. De tels événements mettent à l'épreuve notre capacité de protection face à ce mode d'action. La menace que représentent les drones a changé de nature et s'exporte désormais, sous toutes ses formes.

En effet, la menace représentée par des drones militaires se double aujourd'hui d'une menace plus diffuse, représentée par des drones dits « bas du spectre » - quadricoptères qu'il est possible d'acquérir dans le commerce – éventuellement durcis, dirigée non seulement sur des emprises militaires mais également sur des sites sensibles intéressant la sécurité nationale au sens large. Le 1er juin 2025, l'opération *SpiderWeb*[138] a en outre révélé la vulnérabilité de sites sensibles dans la profondeur, face à l'attaque de drones armés et coordonnés à bas coût, ayant neutralisé quarante avions stratégiques russes. En France, depuis début 2025, trente survols de sites d'importance vitale[139] ont été déclarés, dont celui très récent du camp militaire de Mourmelon. Ces événements révèlent des vulnérabilités de plus en plus critiques, malgré une prise de conscience nationale opérée dès 2014, qui ont marqué le début des travaux interministériels ayant permis d'aboutir à l'adoption de la première législation réglementant l'usage des drones civils[140].

Les travaux menés depuis lors, sous le pilotage du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), ont permis d'être au rendez-vous des grands événements sportifs récents (coupe du monde de rugby 2023 puis JOP 2024), hissant les moyens français parmi les meilleurs européens avec une très forte coopération interministérielle. Toutefois, si cette protection est efficace dans le cadre d'une opération limitée dans le temps et l'espace, l'amélioration de la sécurité permanente des sites sensibles impose un surcroît d'efforts. Or, sur le plan juridique, les agents de l'État sont aujourd'hui les seuls autorisés à neutraliser des drones jugés malveillants, dans des cas circonscrits – en cas de menace imminente ou pour les besoins de l'ordre public, de la défense et de la sécurité nationale notamment, et pour la protection des seuls services de l'État ou de ses établissements publics concourant à la défense nationale[141] –, limitant ainsi le champ d'intervention à l'échelle du territoire national et empêchant l'émergence de marchés de la LAD.

Face à l'ampleur de la menace décrite ci-dessus, il est donc primordial de doter les opérateurs d'importance vitale (OIV) des moyens juridiques de se prémunir de la menace que constituent les drones. Ces plus de 300 opérateurs, dont la désignation

---

[137] Dont 14 sites de la défense et 7 sites nucléaires civils.
[138] *Spiderweb* : opération en profondeur employant des drones contre les avions stratégiques russes.
[139] Dont 14 sites de la défense et 7 sites nucléaires civils.
[140] Loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils
[141] Art. L. 213-2 du code de la sécurité intérieure

est classifiée, ont la responsabilité de la sécurité d'environ 1 500 points d'importance vitale désignés.

1.1.2. Encadrement juridique actuel

Issu de la loi de programmation militaire 2024-2030, l'encadrement juridique de la lutte anti-drone résulte pour l'essentiel du dispositif codifié à l'article L. 213-2 du code de la sécurité intérieure aux termes duquel :

« *Les services de l'Etat ainsi que ses établissements publics concourant à la défense nationale peuvent utiliser des dispositifs désignés par arrêté du Premier ministre destinés à rendre inopérant ou à neutraliser un aéronef circulant sans personne à bord, en cas de menace imminente, pour les besoins de l'ordre public, de la défense et de la sécurité nationale ou du service public de la justice ou afin de prévenir le survol par un tel aéronef d'une zone mentionnée à l'article L. 6211-4 du code des transports.*

Les mesures prises en application du premier alinéa du présent article sont adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des finalités poursuivies.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions et détermine les modalités de mise en œuvre des dispositifs mentionnés au même premier alinéa ».

Il a été porté application de ces dispositions législatives par le décret n° 2024-221 du 12 mars 2024, complété par deux arrêtés du 14 juin 2024, l'un désignant les dispositifs de protection contre les menaces résultant d'aéronefs circulant sans personne à bord, l'autre étant relatif à la mise en œuvre de ces dispositifs.

Il est en conséquence proposé de modifier l'article L. 213-2 du code de la sécurité intérieure, qui constitue le socle législatif de la lutte anti-drone, pour prévoir la possibilité pour des opérateurs d'importance vitale (« OIV ») de faire usage de moyens de lutte anti-drones, y compris par l'intermédiaire des prestataires ou sous-traitants auxquels ils font déjà appel dans leur très grande majorité pour assurer la sécurité de leur emprise et de ses abords, dans le respect de l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle ci-après décrite.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

1.2.1. La sauvegarde de l'ordre public et sa conciliation avec l'atteinte portée au droit de propriété

Dans le prolongement d'une jurisprudence ancienne[142] et itérative, le Conseil constitutionnel a pu juger que l'objectif de lutte contre le terrorisme participait de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public[143]. Dans ce cadre, il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice de libertés constitutionnellement garanties et d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens qui répond à des objectifs de valeur constitutionnelle[144].

Lorsqu'il entend porter atteinte à d'autres exigences constitutionnelles, il appartient au législateur d'opérer une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles qu'il entend défendre et celles auxquelles il est porté atteinte telle qu'il n'en résulte pas de déséquilibre entre ces exigences compte tenu de l'objet des dispositions concernées.

Ce raisonnement est mis en œuvre par le Conseil constitutionnel lorsqu'il s'agit de porter atteinte au droit de propriété des personnes visées par le dispositif projeté : il résulte de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les limites apportées à son exercice doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi[145].

L'utilisation d'un matériel de lutte anti-drone, lorsqu'il répond à un objectif de préservation de l'ordre public et qu'il a pour effet la dépossession temporaire ou pérenne, après saisie, de l'appareil utilisé, en ce qu'il porte atteinte au droit de propriété est à concilier avec les autres exigences constitutionnelles. En l'espèce, au regard de la menace que constituent les drones malveillants pour la sauvegarde de l'ordre public, objectif à valeur constitutionnelle, cette conciliation apparaît pleinement équilibrée.

Il peut en dernier lieu être rappelé que, saisi de dispositions similaires dans le cadre de la loi de programmation militaire dont l'évolution justifie le présent projet de loi, l'Assemblée générale du Conseil d'Etat a estimé que le mécanisme prévu : « *qui, d'une part, précise de manière suffisante les finalités pour lesquelles il peut être recouru à la neutralisation d'un drone, et, d'autre part, exige que la menace soit imminente pour justifier une intervention et prévoit que cette intervention s'effectue de façon adaptée,*

[142] Décision du Conseil constitutionnel n° 89-261 DC du 28 juillet 1989
[143] Décision du Conseil constitutionnel n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018
[144] Décision du Conseil constitutionnel n° 94-352 du 18 janvier 1995
[145] Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-141 QPC du 24 juin 2011

nécessaire et proportionnée au regard des finalités poursuivies, n'appelle pas d'objection de principe[146] ».

1.2.2. La délégation d'un élément de portée limitée d'une mission de police

Le 15 octobre 2021, le Conseil constitutionnel[147] a, reprenant une jurisprudence ancienne et constante, précisé la portée donnée au principe constitutionnel résultant de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel il est interdit de déléguer à des personnes privées « *compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits* »[148] en lui accordant le statut de « *principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* » pouvant faire échec à la transposition d'une directive européenne[149].

Très récemment le Conseil constitutionnel a précisé sa position[150] en jugeant que : « *selon l'article 12 de la Déclaration de 1789 : « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ». Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits* » poursuivant que *« cette exigence ne fait cependant pas obstacle à ce que des prérogatives de portée limitée puissent être exercées par des personnes privées, dans des lieux déterminés relevant de leur compétence, lorsqu'elles sont strictement nécessaires à l'accomplissement des missions de surveillance ou de sécurité qui leur sont légalement confiées. Elle ne fait pas non plus obstacle à ce que ces personnes puissent être associées à la mise en œuvre de telles prérogatives dans l'espace public, à la condition qu'elles soient alors placées sous le contrôle effectif des agents de la force publique*[151]. ».

Sans pour autant définir ce qui est entendu comme de « *portée limitée* », cette même décision donne de premières orientations : limitation aux lieux sur lesquels les opérateurs concernés sont compétents ; simple palpation de sécurité sauf sur la voie publique dans des conditions strictement encadrées ; consentement des personnes soumises à palpations et fouille des bagages lorsque cela relève de la compétence de

---

[146] Avis du Conseil d'Etat réuni en Assemblée générale, *Avis sur un projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense*, n° 406858 des 23 et 30 mars 2023

[147] Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-940 QC du 15 octobre 2021

[148] Décision du Conseil constitutionnel n° 2017-637 QPC du 16 juin 2017

[149] Pour un exemple : décision du Conseil constitutionnel n° 2010-79 QPC du 17 décembre 2010

[150] Décision du Conseil constitutionnel n° 2025-878 DC du 24 avril 2025

[151] *Ibid.*

l'opérateur ; interdiction d'accès à un transport public de personnes en cas « *de manquement à des dispositions tarifaires ou à des dispositions dont l'inobservation est susceptible de compromettre la sécurité des personnes, la régularité des circulations ou de troubler l'ordre public, ou en cas de refus de l'intéressé de se soumettre à l'inspection ou à la fouille de ses bagages ou à une palpation de sécurité*[152] ».

Cette évolution a été reprise et confirmée[153] le 26 juin 2025 par le Conseil constitutionnel, qui a considéré :

« *45. En application des articles L. 322-8 et L. 432-8 du code de l'énergie, les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz naturel sont notamment chargés, au titre de leurs missions de service public, d'exercer les activités de comptage pour les utilisateurs raccordés à leur réseau.*

46. Les dispositions contestées habilitent certains de leurs agents à constater les dommages causés aux dispositifs de comptage des utilisateurs et prévoient qu'ils peuvent intervenir pour contrôler sur place ces dispositifs.

47. Ces dispositions permettent uniquement à ces agents de constater les destructions, dégradations ou détériorations légères commises sur les dispositifs de comptage fournis aux utilisateurs par les gestionnaires de ces réseaux et dont ces derniers doivent notamment assurer l'entretien ainsi que le contrôle métrologique ».

Le Conseil constitutionnel en a déduit qu'en raison de la « *portée limitée dans le cadre des missions imparties par la loi aux gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité et de gaz naturel* », le législateur pouvait, sans méconnaître l'article 12 de la Déclaration de 1789, confier cette mission aux agents des gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz naturel.

Il sera observé que la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'opère pas de distinction selon le statut de la personne privée qui sera chargée de la mise en œuvre de la mesure de portée limitée sur laquelle porte la « délégation »[154]. A l'inverse, le Conseil constitutionnel fonde son contrôle sur les caractéristiques inhérentes à l'exercice des activités prévues et les garanties dont le législateur a entouré celui-ci[155]. Ainsi, le recours à un prestataire ou un sous-traitant pour mettre en œuvre la prérogative de neutralisation d'un drone ne pourrait se faire qu'au profit d'un opérateur dûment formé.

---

[152] *Ibid.*
[153] Décision du Conseil constitutionnel n° 2025-887 DC du 26 juin 2025
[154] Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-817 DC du 20 mai 2021
[155] Décision du Conseil constitutionnel n° 2023-850 DC du 17 mai 2023

Tel qu'il a été construit, le dispositif proposé répond alors aux exigences auxquelles le Conseil constitutionnel conditionne la constitutionnalité de la délégation, à un opérateur privé, d'un élément de portée limitée constitutif d'une mesure de police :

- En premier lieu, seuls certains opérateurs seront désignés par le Premier ministre en tenant compte du secteur d'activité pour lequel ils ont été désignés comme « OIV », de leur capacité à assurer la mission confiée dans un environnement encadré et contrôlé et du niveau de la menace[156]. L'acte de désignation précisera le périmètre au sein duquel les dispositifs de lutte anti-drone pourront être employés.

- En deuxième lieu, ces opérateurs ne pourront recourir qu'aux seuls dispositifs de lutte anti-drone désignés par le Premier ministre, afin de limiter aux dispositifs présentant le moins de risques de dommages pour les personnes et les biens et qui seront les plus adaptés au secteur d'activité concerné et de la situation géographique de la zone à protéger. S'agissant de l'usage de dispositifs de brouillage, l'autorisation de leur usage sera conditionnée par une étude d'impact conduite par l'Agence nationale des fréquences qui évaluera notamment les conséquences sur la liberté de communication des personnes et services concernés.

- En troisième lieu, si le recours à un dispositif de lutte anti-drone sera conditionné par une habilitation individuelle[157] reposant sur un parcours de formation théorique et pratique impliquant les services de l'Etat et les industriels, il sera aussi soumis à des exigences d'information des services de l'Etat (Préfet et forces de sécurité intérieure) et de traçabilité des actions menées qui seront contrôlées tout au long de la validité de l'autorisation. Une même exigence d'information de l'autorité judiciaire sera également imposée après usage d'un dispositif de lutte anti-drone, compte tenu en particulier de l'atteinte au droit de propriété pouvant résulter d'un tel usage.

- En quatrième lieu, s'agissant des personnes autorisées à faire usage du dispositif de lutte anti-drones, ces dernières seront nécessairement soumises aux garanties prévues par la législation relative aux activités privées de surveillance et de gardiennage (livre VI du code de la sécurité intérieure) ou aux services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports

[156] La désignation d'un opérateur reposera notamment sur sa démonstration, dans l'un des documents de planification imposés aux « OIV », de ce qu'il va mettre en place une procédure suffisamment encadrée et adaptée à son environnement, tenant compte du niveau de la menace, de sa situation géographique, de la nature de son activité, de la densité du voisinage, etc.

[157] Cette habilitation est distincte de toute autre habilitation prévue pour les agents soumis au livre VI du code de la sécurité intérieure ou aux articles L. 2251-1 et suivants du code des transports.

parisiens (articles L. 2251-1 et suivants du code des transports).

- En cinquième lieu, l'instruction de la demande d'autorisation reposera sur un plan particulier destiné à la lutte anti-drone, qui constituera un sous-ensemble du plan particulier de protection[158] prévu à l'article L. 1332-3 du code de la défense, dans lequel seront décrites toutes les procédures internes avec lesquelles l'opérateur entend faire usage du dispositif. Ce plan inclura notamment : la liste des personnels habilités, les conditions de conservation du dispositif, les modalités de maintien en condition opérationnelle, les méthodes de communication avec les services de l'Etat et l'autorité judiciaire.

Il en résulte qu'un opérateur désigné ne pourra pas faire usage de son dispositif sans un contrôle préalable et *a posteriori* par l'autorité administrative et les forces de sécurité intérieure– y compris dans un cadre judiciaire si l'autorité judiciaire, informée, l'estime nécessaire. Celles-ci seront les seules à pouvoir intervenir pour récupérer le dispositif neutralisé et pour en rechercher l'opérateur afin d'engager les poursuites nécessaires.

En d'autres termes, la marge de manœuvre accordée à l'opérateur est plus que limitée par les conditions d'engagement.

Enfin, s'agissant du périmètre au sein duquel l'opérateur pourra mettre en œuvre le dispositif, celui-ci sera précisé dans le cadre de l'autorisation d'usage et sera nécessairement limité à l'emprise de l'opérateur et ses abords immédiats (cette notion étant comprise ici comme un volume, en trois dimensions). Cette action s'effectuera sous réserve du danger pesant sur l'intégrité des biens et des personnes.

1.2.3. Le cas spécifique de la neutralisation d'un drone malveillant

A l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement[159], le Conseil d'Etat d'une part[160] puis le Conseil constitutionnel d'autre part[161], ont tous deux reconnu la conformité à la Constitution :

- de la possibilité accordée aux agents privés de sécurité de procéder à la détection de drones, le Conseil constitutionnel jugeant sur ce point : « *71. En premier lieu, si ces dispositions autorisent une surveillance qui s'étend au-delà des biens dont les agents privés de sécurité ont la garde, cette surveillance n'a pour*

[158] Ce plan est amené à devenir le plan particulier de résilience aux termes de l'article L. 1332-5 du code de la défense tel qu'il résulte des dispositions du projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité.
[159] Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, *JORF* du 31 juillet 2021
[160] Avis de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat n° 402562 du 21 avril 2021
[161] Décision du Conseil constitutionnel n° 2021-817 DC du 20 mai 2021 préc.

objet que de détecter, depuis leur bâtiment, des aéronefs circulant sans personne à bord et de recueillir des informations les concernant par des moyens radioélectriques, électroniques ou numériques, à l'exclusion de moyens audiovisuels. 72. En second lieu, les agents privés de sécurité disposent seulement de la possibilité de transmettre les informations recueillies aux services de l'État concourant à la sécurité intérieure et à la défense nationale. Si les dispositions contestées prévoient que ces agents sont autorisés à exploiter les données recueillies, cette exploitation recouvre exclusivement le recueil des informations relatives à l'aéronef en vue de leur transmission aux services de l'État. »

- de la possibilité accordée aux seuls services de l'Etat concourant à la sécurité intérieure, à la défense nationale et au service public de la justice de neutraliser un drone par un dispositif de brouillage radioélectrique, constatant la proportionnalité du dispositif proposé au regard des atteintes aux principes constitutionnels rappelés plus haut (droit de propriété, liberté de circulation de l'engin, liberté de communication).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La lutte contre les drones malveillants relève d'une compétence exclusive des Etats membres de l'Union européenne lorsqu'il s'agit de la prévention de l'ordre public et de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation.

Néanmoins, s'agissant de mesures concernant des « *aéronefs sans pilote* » au sens du droit international[162], celles-ci ont un impact sur la circulation aérienne et sont donc sans préjudice des règles fixées par la Convention relative à l'aviation civile internationale, conclue à Chicago le 7 décembre 1944, déterminant les principes fondamentaux du droit international aérien ainsi que par la réglementation européenne EASA (*European Union Aviation Safety Agency* ou Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne) et Ciel Unique européen.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Dès 2014 lors des premières réflexions considérant les drones comme une potentielle menace, la France a été aux avant-gardes en matière de LAD parmi les Etats Membres de l'Union Européenne. Depuis septembre 2025, d'autres Etats membres facilitent

[162] Le droit de l'Union fait référence aux « *aéronefs circulant sans équipage à bord* » (Règlement délégué (UE) 2019/945 de la Commission du 12 mars 2019 relatif aux systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord) ou « *UAS* » (unmanned aircrafts systems)

l'emploi de moyens LAD au regard du contexte international, du risque d'importation sur leur sol des modes d'action observés en Ukraine et alors que les intrusions se multiplient depuis septembre 2025. L'Allemagne et la Belgique ont autorisé leurs armées à abattre les drones suspects dans leur espace aérien.

Il est considéré au niveau européen que les capacités (techniques et humains) des agents de la force publique des Etats sont si réduites qu'il n'y a pas d'autre option que de recourir aux opérateurs des sites sensibles pour assurer leur propre protection contre les drones malveillants au même titre que les autres menaces face auxquelles ils ont la responsabilité de dimensionner leur protection. Depuis octobre 2025, la Belgique s'attelle à octroyer l'autorisation à des agents privés de neutraliser tout drone malveillant.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'étendue et l'ampleur des menaces hybrides qui pèsent actuellement sur les intérêts fondamentaux de la Nation exigent une réponse adaptée et proportionnée face à celles-ci.

Les survols anormaux de drones se multiplient au-dessus de sites sensibles.

De récents cas médiatisés ont témoigné de la nécessité de mieux protéger l'emprise de sites dont la sensibilité est évidente : le survol récent de certaines emprises militaires, mais également d'infrastructures de transport sensibles telles que de grands aéroports a témoigné, d'une part, de l'acuité de la menace et, d'autre part, de la nécessité de doter certains opérateurs privés des moyens de se prémunir contre celle-ci. Selon un recensement estimatif produit dans le cadre de la présente étude d'impact, sur deux mois très récents, le signalement de survols s'établit à plus d'une quarantaine tous sites et intérêts confondus.

Or, si les services de l'Etat et ses établissements publics concourant à la défense nationale sont déjà dotés des moyens juridiques de lutter contre cette menace croissante (article L. 213-2 du CSI), il n'en va pas de même pour les sites sensibles opérés par les OIV, alors même qu'une atteinte portée à de tels sites – par exemple dans un objectif de sabotage – pourrait représenter une menace majeure pour la sécurité nationale.

Alors qu'il est inenvisageable, au regard des moyens budgétaires limités de l'Etat et des contraintes opérationnelles que cela induirait, de déployer des forces de sécurité intérieure auprès de chaque opérateur ou point d'importance vitale pour opérer des

moyens de LAD, il est donc nécessaire de doter directement les OIV les moyens juridiques d'opérer directement de tels équipements.

En conséquence, le présent article prévoit de compléter l'article L. 213-2 du CSI précité. Seule une loi peut donc y procéder.

Par cohérence, il prévoit également que la mission de lutte anti-drones peut être mise en œuvre par un agent soumis au livre VI du code de la sécurité intérieure disposant de la carte professionnelle mentionnée à l'article L. 612-20 de ce code ou soumis aux dispositions des articles L. 2251-1 et suivants du code des transports (services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens).

En outre, et en tout état de cause, compte tenu des droits et libertés auxquels qu'il est envisagé de porter atteinte, les dispositions envisagées entrent dans le champ de l'article 34 de la Constitution selon lequel il est notamment prévu que : « *La loi fixe les règles concernant : les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques … les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens …* ».

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Ainsi qu'il a pu être évoqué au point 1.1. et rappelé ci-dessus, l'évolution de la menace et l'essor des conflits de type hybride exigent une réponse proportionnée et adaptée en permettant à de nouvelles catégories d'opérateurs, dans des conditions strictement limitées et encadrées, de pouvoir, par des missions de portée limitée, participer à la lutte contre cette menace.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Au regard de l'évolution de la menace, qui vise de façon croissante des opérateurs d'importance vitale auprès desquels il est matériellement impossible de positionner, pour chacun des opérateurs en ayant besoin, des forces de sécurité intérieure pouvant appliquer le cadre aujourd'hui prévu à l'article L. 213-2 du code de la sécurité intérieure, il n'a pas été envisagé d'autre option que celle de doter les OIV des moyens d'opérer eux-mêmes des dispositifs de LAD.

3.2. OPTION RETENUE

La mesure proposée vise à permettre à certains opérateurs d'importance vitale mentionnés aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense du code de la défense de pouvoir recourir, afin de garantir la sécurité de leurs emprises, à des dispositifs de brouillage ou de neutralisation de drones.

Ces opérateurs et les dispositifs utilisables seront désignés par arrêté du Premier ministre, qui tiendra compte du secteur d'activité pour lequel ils ont été désignés comme « OIV », de leur capacité à assurer la mission confiée dans un environnement encadré et contrôlé et du niveau de la menace, à démontrer dans le plan mentionné à l'article L. 1332-3 du code de la défense (plan particulier de protection).

Une autorisation administrative désignera le cas échéant les prestataires ou sous-traitants auxquels il est recouru et précisera les dispositifs susceptibles d'être employés ainsi que le périmètre au sein duquel les dispositifs peuvent l'être, en tout état de cause au plus limité à l'emprise de l'opérateur et ses abords immédiats.

Par ailleurs, les agents individuellement habilités et autorisés par l'autorité administrative à la demande de l'opérateur à utiliser le dispositif, qu'ils appartiennent au personnel de l'opérateur, comprenant notamment les services internes de sécurité lorsqu'ils existent[163], ou au personnel des sous-traitants et prestataires auxquels ils font appel pour assurer la sécurité des biens et personnes sur lesquels l'opérateur a autorité, auront fait l'objet d'une formation adéquate sur la réglementation et l'usage du dispositif précis et également désigné par le Premier ministre.

Chaque utilisation du dispositif sera tracée et l'autorité administrative et les forces de sécurité intérieure, ainsi que l'autorité judiciaire, seront immédiatement informées de cette utilisation qui sera par ailleurs tracée et consignée.

Enfin, ainsi qu'il a été rappelé précédemment, cette utilisation ne pourra être opérée que depuis l'intérieur du périmètre de l'opérateur et à aucun moment cet opérateur ne pourra intervenir sur le dispositif neutralisé, seul un balisage et une mise en sécurité de l'engin pourront être mis en place dans le seul cas du drone se retrouvant dans le périmètre de l'opérateur.

L'ensemble de ces conditions seront précisées par décret en Conseil d'Etat, en établissant notamment un cadre adapté d'information et de formation des agents désignés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

[163] Sont notamment concernés les services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens relevant des dispositions des articles L. 2251-1 et suivants du code des transports.

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les nouvelles dispositions prévues ont vocation à intégrer l'article L. 213-2 du code de la sécurité intérieure, au sein du chapitre III *bis* du titre I du livre II, spécifique aux mesures de protection contre les menaces résultant d'aéronefs circulant sans personne à bord.

Ces nouvelles dispositions impliquent également de préciser que la lutte anti-drone peut être exercée au profit d'un « OIV » par une personne dont l'activité est soumise au livre VI du code de la sécurité intérieure (un agent privé de sécurité exerçant l'activité de surveillance et de gardiennage) ou aux articles L. 2251-1 et suivants du code des transports.

C'est ainsi que des dispositions de coordination complètent l'article L. 611-3 du code de la sécurité intérieure et créent un article L. 2251-1-1-A dans le code des transports.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Au niveau européen, des textes de droit dérivé existent régissant l'exploitation (règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord) ou la conception et la mise sur le marché (délégué (UE) 2019/945 de la Commission du 12 mars 2019 relatif aux systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord) de drones.

En outre, la résilience des entités critiques – dénommée en droit national sécurité des activités d'importance vitale – est régie par la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, dite « REC ». Cette directive, qui doit être transposée en droit national par le projet de loi dit « Résilience », prévoit en son article 13 que les « États membres veillent à ce que les entités critiques prennent des mesures techniques, des mesures de sécurité et des mesures organisationnelles appropriées et proportionnées pour garantir leur résilience », notamment des mesures nécessaires pour « prévenir la survenance d'incidents », mais également « assurer une protection physique adéquate de leurs locaux et infrastructures critiques ».

La disposition envisagée, qui relève de la sécurité nationale et en cela de la compétence des Etats membres, n'entre donc pas en contradiction avec le droit européen.

Au niveau international, les règles d'utilisation par les drones de l'espace aérien sont sans incidence sur l'appréciation d'une menace, elles n'ont donc pas dans ce cas à être articulées en interne.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'extension de l'autorisation de faire usage de dispositifs de neutralisation de drones malveillants va ouvrir un marché en permettant :

- L'émergence de sociétés spécialisées dans le service de lutte anti-drones (LAD, volets détection et neutralisation) aujourd'hui inexistantes ;
- Une segmentation du marché des dispositifs LAD ;
- Une dynamisation du marché de la LAD notamment concernant les dispositifs de détection (refus d'achat de moyens de détection faute de capacité en propre pour neutraliser) ;
- Une réduction du coût des matériels grâce à un amortissement des coûts de recherche et développement actuellement supportés par les faibles volumes vendus.

L'émergence de ce marché repose donc sur l'accroissement indispensable des besoins de répondre à une menace de plus en plus présente au-dessus de nos sites les plus sensibles.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Compte tenu des lacunes constatées précédemment liées surtout à l'inexistence d'un marché, les impacts varieront selon la taille de l'entreprise et sa capacité d'investissement dans les moyens de LAD. En tout état de cause, le nombre d'entreprises concernées est relativement limité, puisqu'il est circonscrit aux OIV.

A ce stade, il ne peut être établi un chiffrage précis qui dépendra donc de chaque opérateur, de la nature et de l'ampleur des zones à protéger ainsi que sur le développement d'un marché qui aura vocation à réduire les coûts de production et donc réduire les frais supportés par les opérateurs.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

La disposition proposée, qui a pour objet de permettre à des agents employés ou sous-traitants d'OIV d'opérer des équipements de LAD, impliquera une formation et la reconnaissance d'une qualification.

En cela, l'exercice de cette mission satisfait le critère posé par la directive 2005/36 quant à la définition d'une profession réglementée et devra en conséquence faire l'objet d'une notification à la Commission européenne.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La multiplication des systèmes de lutte anti-drone aura nécessairement pour effet une recrudescence des besoins d'intervention des forces de sécurité intérieure, notamment pour procéder aux interpellations des pilotes à distance.

Néanmoins, dans un premier temps, au moment du déploiement, cet impact n'entraînera pas de conséquences directes identifiables sur le budget de l'Etat.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Dans certains cas, l'emploi de dispositifs de brouillage pourrait perturber à la marge l'usage du spectre électromagnétique utilisé par des particuliers.

Un tel risque est pris en compte dans le cadre de l'étude d'impact adressée à l'ANFR lors de la constitution du dossier de demande d'autorisation auprès de l'autorité compétente.

En effet, cette étude « *a pour objet de mesurer les incidences du dispositif de brouillage sur l'utilisation des fréquences ou bandes de fréquences radioélectriques par les administrations affectataires de l'Etat ainsi que sur celles dont l'assignation est confiée à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique et à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse*[164] ».

En prévoyant le recours à une telle étude avant mise en œuvre de dispositifs de brouillage, les impacts seront donc restreints et brefs.

Enfin, les impacts pour les utilisateurs de drones (particuliers ou au sein d'une association) sont inexistants dès lors que le télépilote n'entend pas représenter une menace sur la sécurité d'un point d'importance vitale.

[164] Cf. Article R. 213-5 du code de la sécurité intérieure

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Certaines collectivités territoriales peuvent être amenées à être désignées opérateurs d'importance vitale (OIV). Dans ce cas, les dispositions du présent article leur seront applicables.

Les impacts attendus sur les collectivités territoriales ne leur sont néanmoins pas spécifiques, de sorte que ces impacts seraient sensiblement les mêmes que pour les autres OIV, notamment les entreprises.

Cette circonstance a justifié la saisine pour avis du Conseil national d'évaluation des normes[165].

Si l'impact précis ne peut donc être anticipé *ab initio*, il peut néanmoins être relevé que :

- l'existence même d'un impact dépendra de la désignation de collectivités territoriales parmi les opérateurs dotés de la faculté de neutraliser des drones malveillants ;
- l'intensité de cet impact dépendra en tout état de cause de différentes caractéristiques : les moyens de LAD dont la collectivité peut aujourd'hui être éventuellement dotée, la taille de l'emprise dont elle doit assurer la protection, *etc.*

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les dispositions envisagées entraîneront deux séries d'impact pour les services administratifs :

- Ceux concernant les services instructeurs des demandes d'autorisation et les services de contrôle, principalement liés à l'examen et au traitement des demandes, ce qui est déjà le cas pour les services de l'Etat[166].
- Ceux concernant les interventions des forces de sécurité intérieure qui demeureront dans leur cadre initial.

En l'état, en l'absence de visibilité sur le nombre de demandes qui émaneront des opérateurs, lesquelles seront instruites dans les mêmes conditions que celles actuellement en vigueur, il n'est pas envisagé d'impact significatif à court terme.

[165] Articles L. 1212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.
[166] Article R. 213-3 du code de la sécurité intérieure

Un développement du marché susmentionné pourrait conduire à une réflexion globale portant sur les moyens alloués.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La présente mesure pourrait être regardée comme ayant des conséquences positives sur le trafic aérien en réduisant les incursions de drones malveillants qui peuvent perturber la navigation aérienne et le fonctionnement normal des aéroports, surtout en période de forte affluence. De mêmes conséquences positives pourraient être étendues au transport ferroviaire en réduisant la menace ciblant particulièrement les infrastructures du réseau.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure, qui devrait permettre de doter les opérateurs œuvrant dans un secteur impliquant le recours à un procédé industriel d'un dispositif de protection contre les drones malveillants permettra par voie de conséquence de renforcer la sécurité des sites qu'ils exploitent.

Ce faisant, cette même mesure peut être regardée comme participant directement à la prévention des risques technologiques, des accidents industriels et des risques spécifiques à l'utilisation de certaines matières.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre facultatif, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, et a rendu un avis défavorable le 5 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions de cet article entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution du fait du principe d'identité législative sans qu'il soit requis d'en faire mention expresse.

Dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (îles Wallis et Futuna, Polynésie française), dans les Terres australes et antarctiques françaises et en Nouvelle-Calédonie soumises au régime de spécialité législative, une mention expresse d'application est nécessaire afin de rendre les dispositions proposées applicables[167] dès lors qu'elles concernent un domaine qui ressortit à la compétence de l'Etat.

Les textes constitutifs des autres collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon) n'imposent pas de mention expresse dans une matière relevant de la compétence de l'Etat[168] . Par ailleurs, aucune adaptation de ces dispositions tenant aux caractéristiques des collectivités n'apparaît nécessaire.

Ces dispositions sont donc applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat détaillera les modalités d'application de la mesure, notamment celles relatives à l'habilitation, à la formation et au contrôle des utilisateurs, aux conditions d'acquisition et de détention des dispositifs prévus, à la demande d'autorisation et au cadre d'utilisation par l'opérateur incluant son contrôle

---

[167] Cf. 6° de l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; *a)* de l'article 4 et article 7 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer ; article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ; article 1-1 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de La Passion-Clipperton.

[168] Article LO. 6214-3 du code général des collectivités territoriales a contrario pour la collectivité de Saint-Barthélemy ; article LO. 6314-3 du code général des collectivités territoriales a contrario pour la collectivité de Saint-Martin ; article LO. 6414-1 du code général des collectivités territoriales a contrario pour la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.

par l'autorité administrative ainsi que les procédures d'échange d'informations avec les agents des services de l'Etat et l'autorité judiciaire.

Des arrêtés du Premier ministre désigneront les opérateurs concernés. Seul l'intitulé des arrêtés sera publié dans le respect du secret de la défense nationale.

Enfin, les autorisations seront accordées par l'autorité préfectorale par arrêtés motivés qui désigneront, le cas échéant, les services internes de sécurité ainsi que les prestataires ou sous-traitants auxquels il est recouru et préciseront les dispositifs de lutte anti-drone susceptibles d'être employés ainsi que le périmètre au sein duquel les dispositifs pourront être mis en œuvre, comprenant les abords immédiats de l'emprise de l'opérateur.

Article 15 – Transformation du dispositif TRAMIN (transport maritime d'intérêt national) en dispositif CAPAMIN (capacité maritime d'intérêt national)

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le dispositif dit TRAMIN (TRAnsport Maritime d'Intérêt National) impose, en cas de crise, aux armateurs de nationalité française ainsi qu'aux armateurs de nationalité étrangère de navires battant pavillon français, d'assurer un transport maritime présentant un caractère d'intérêt national.

Ce dispositif a été créé par la loi n° 69-441 du 20 mai 1969 sur les transports maritimes d'intérêt national. Il est ouvert à tout « ministre utilisateur » et s'applique initialement seulement aux armateurs français. La loi n° 96-151 du 26 février 1996 relative aux transports a élargi le mécanisme aux armateurs de nationalité étrangère disposant de navires battant pavillon français. Il a par la suite été codifié aux articles L. 2213-5, L. 2213-6, L. 2213-7 et L. 2213-9 du code de la défense par l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense, avant que la loi n° 2023-703 du 1er août 2023[169] vienne modifier les numéros de ces articles, devenus les articles L. 1335-1 à L. 1335-3 du code de la défense.

TRAMIN a été mis en œuvre en 1986 (crise au Yémen), en 1989 (Liban), ainsi qu'à partir d'août 1990 (opération Daguet). Dans le cadre de cette dernière opération, TRAMIN a transporté, en 55 rotations, en Arabie-Saoudite, près de 11 100 passagers et 545 000 tonnes de fret. A l'époque, seuls trois armateurs contactés n'avaient pas souhaité participer et avaient dû être réquisitionnés. La cellule TRAMIN est restée activée jusqu'en août 1991. En 1995, les parlementaires relevaient à propos de TRAMIN que : « *La loi du 20 mai 1969, qui a déjà reçu plusieurs mesures d'application, tous par la voie d'accord amiable, notamment lors de l'opération « Daguet », a eu pour mérite d'éviter le recours à la procédure lourde de la réquisition* »[170].

S'agissant de l'affrètement de navires par nature dispersés, les ministères qui désirent mettre en œuvre cette procédure doivent intégrer dans la gestion de l'affaire la notion de délais, comprenant les délais pour que les navires soient disponibles (déchargement des personnes et des biens, approvisionnements), ainsi que les délais

169 Loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.
170 Rapport n° 16 (1995-1996) de MM. Jean-François LE GRAND et Jacques ROCCA SERRA , fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 11 octobre 1995.

pour rallier le lieu d'opération. Quel que soit le degré d'urgence, lorsqu'un ministre envisage d'utiliser des moyens de transports pour ses besoins de gestion de crise, il lui appartient d'en informer le ministre chargé des transports qui active alors le commissariat général aux transports. Ce dernier en informe immédiatement le directeur chargé de la flotte de commerce, le directeur chargé des affaires maritimes et des « gens de mer ». Le commissaire aux transports met alors en place une cellule de « VIGILANCE » qui, en cas de décision de mise en œuvre des dispositions de la loi sur les transports maritimes d'intérêt national, devient la cellule « TRAMIN ». Ces cellules sont armées par des agents du commissariat général au transport, de la mission flotte de commerce, de la direction générale des affaires maritimes et du ministère utilisateur.

Le caractère d'intérêt national d'un transport maritime est constaté par décision du ministre des transports notifiée à chaque intéressé.

Les conditions dans lesquelles s'effectuent les transports prévus alors sont déterminées d'un commun accord, par le biais d'une convention, entre le ministre utilisateur et l'armateur intéressé, après avis du ministre des transports.

Cet accord règle les conditions d'utilisation du navire (qui peuvent déroger aux règles normales d'exploitation) destinées à assurer la sécurité et la sûreté à bord des navires, l'habitabilité de ces derniers ainsi que la prévention des risques professionnels maritimes et la prévention de la pollution au sens de l'article L. 5241-2 du code des transports) ainsi que les conditions applicables en matière de nationalité des équipages. Il règle également le remboursement des frais supplémentaires spécialement et raisonnablement engagés par l'armateur (article L. 1335 -3 du code de la défense).

S'agissant de l'indemnisation de l'armateur, l'Etat prend en charge les conséquences financières des opérations engagées dans le cadre de cet accord (par exemple : l'interruption des opérations commerciales prévues pendant la période considérée), ainsi que les dommages causés aux personnes et aux biens autres que ceux de l'Etat, dans le cadre des opérations faisant l'objet du dispositif TRAMIN et dans la mesure où elles ne sont pas couvertes par les assurances souscrites par l'armateur. En outre, celui-ci fera diligence pour obtenir, par voie d'assurance, la plus large couverture possible des risques supplémentaires encourus du fait de ces opérations (par exemple : navigation en zones peu sûres).

Un modèle de convention prévoit les modalités d'application entre l'Etat et l'armateur, en particulier les conséquences financières et le règlement des frais engagés.

En cas d'échec des discussions et à défaut d'accord amiable, il peut être procédé à la réquisition des navires et des services selon les modalités prévues par le nouveau

régime des réquisitions refondu par l'article 47 de la dernière loi de programmation militaire. Cet article a remplacé la dichotomie initiale entre les réquisitions pour les besoins de la Nation et les réquisitions militaires, par une distinction nouvelle fondée sur deux cas de recours à la réquisition (articles L. 2212-1 à L. 2212-11), précédés d'un nouveau régime de sujétions préalables aux réquisitions pour les besoins de la défense et de la sécurité nationale (articles L. 2211-1 à L. 2211-5 nouveaux). Plus précisément, le premier cas, institué à l'article L. 2212-1 nouveau, est celui des réquisitions visant à faire face aux menaces pesant sur la vie de la Nation, à la protection de la population, à l'intégrité du territoire ou à la permanence des institutions de la République ou de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de l'Etat en matière de défense, qui sont ordonnées, par décret en conseil des ministres, par le Président de la République. Le second cas de recours, institué à l'article L. 2212-2 nouveau, porte sur les réquisitions visant à faire face aux situations d'urgence pour la sauvegarde des intérêts de la défense nationale, qui sont décidées par décret du Premier ministre.

Le rôle réservé au ministre des transports apporte immédiatement une connaissance du secteur maritime, une capacité à toucher un maximum d'armateurs et à établir un dialogue professionnel. Les conditions dans lesquelles s'effectuent le transport sont déterminées d'un commun accord entre le ministre utilisateur et l'armateur intéressé, ce qui rend cette solution accessible à différents ministères et bien plus souple qu'une réquisition.

Ce dispositif apparaît toutefois insuffisant au regard du contexte international actuel.

L'actualisation de la *Revue nationale stratégique* (RNS) de 2022, publiée le 14 juillet 2025, souligne la concordance de menaces contre les intérêts de la France qui possèdent la caractéristique de se situer en dessous du seuil conventionnel : « *Ces stratégies hybrides se caractérisent notamment par la conjonction de cyberattaques, de manipulations de l'information, de l'instrumentalisation du droit (ou lawfare) et de l'économie et le recours à des opérations militaires. Une stratégie hybride désigne pour la France le recours par un acteur étranger à une combinaison intégrée et volontairement ambiguë de modes d'actions militaires et non militaires, directs et indirects, légaux ou illégaux, difficilement attribuables*. »[171]

« Les infrastructures numériques et les données qu'elles transportent sont désormais un enjeu, le théâtre et un instrument de la conflictualité. [172][…]. Les enjeux de l'accès sans

171 Revue nationale stratégique 2025, note de bas de page 17, p.22.
172 Revue nationale stratégique 2025, paragraphe 93, p. 23.

entrave aux voies maritimes et aux espaces aériens se sont renforcés, alors que des acteurs hostiles utilisent des stratégies de déni d'accès assumées, parfois hybrides. »[173]

Enfin, la RNS souligne le besoin d'assurer la résilience de la vie économique de la Nation en rappelant que : « Les réseaux vitaux pour la Nation doivent fonctionner en permanence, s'il le faut en mode dégradé et pour les usages prioritaires. Il s'agit ainsi d'assurer la disponibilité, sans aucune discontinuité, des réseaux de télécommunication civils pour les numéros d'urgence, des réseaux de l'État, classifiés ou non, des réseaux de distribution d'énergie et d'eau potable. La résilience cyber des entités critiques (établissements de santé, hôpitaux, opérateurs de télécommunication, secteur énergétique, établissements bancaires, alimentation, réseaux d'eau et d'assainissement, transports, etc.) doit également être garantie.

Il s'agit ensuite de sanctuariser les approvisionnements critiques. Cela implique d'identifier les vulnérabilités des chaînes de valeurs, de déterminer les biens vitaux qui doivent bénéficier de mesures particulières, et de connaître les entreprises clefs mobilisables rapidement. La diversification des sources d'approvisionnements critiques doit être systématisée, en anticipation d'éventuelles défaillances. »[174]

Ainsi, l'importance des chaînes de ravitaillement et des communications, dont une partie transite par les câbles sous-marins, nécessite d'étendre le dispositif de transports maritimes d'intérêt national à des services maritimes d'intérêt national afin de permettre à l'Etat de faire appel à des navires assurant notamment l'entretien et la réparation des câbles, des travaux maritimes ou le dragage permettant le maintien de l'accès aux installations portuaires, en métropole et en outre-mer.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe les règles concernant notamment « *les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; […] ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens* ». La loi détermine notamment les principes fondamentaux « *de l'organisation générale de la Défense nationale* » et « *du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* ».

L'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 4 août 1789 prévoit que : *« La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi,*

173 Revue nationale stratégique 2025, paragraphe 94, p. 23.
174 Revue nationale stratégique 2025, paragraphe 193 et 194 page 40.

l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. » Ces dispositions sont complétées par l'article 17 selon lequel *: « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité*. »

Dans sa décision n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, le Conseil constitutionnel a relevé que : « (…) 6. *Considérant que, d'une part, il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle qui découlent de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des* ***limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général****, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ; que, d'autre part, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789* ; (…) ». [175]

Dans une décision du 16 janvier 1982 concernant les nationalisations, le Conseil constitutionnel a consacré la liberté d'entreprendre à laquelle il confère une valeur constitutionnelle[176]. Il fonde alors la protection constitutionnelle de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle sur l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et décline la liberté d'entreprendre en deux composantes : la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique et la liberté dans l'exercice de cette profession.

Néanmoins, le Conseil constitutionnel a admis la possibilité pour le législateur de restreindre la liberté d'entreprendre d'opérateurs privés pour un motif d'intérêt général[177] et, plus précisément, lorsque cette restriction est justifiée par la « *protection des intérêts fondamentaux de la Nation* »[178] et la sécurité nationale[179] et proportionnée. L'intérêt national, comme l'intérêt général, entre dans la protection des intérêts fondamentaux de la Nation sans être restreint aux seuls besoins de la défense nationale.

La mesure proposée ne modifie pas le dispositif de contractualisation déjà prévue dans la loi. Il concernera en revanche plus d'armateurs, car les armements sont souvent spécialisés soit en transport, soit en types de services.

---

175 Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.
176 Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 – Loi de nationalisation.
177 Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 – Loi de modernisation sociale.
178 Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 – Loi relative au renseignement.
179 Décision n° 2017-648 QPC du 31 mars 2017 – Mesures de surveillance internationale.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La navigation des navires engagés dans une mission de transport maritime d'intérêt national s'inscrit dans le cadre des conventions du droit international de la mer et du droit maritime ratifiées par la France, notamment la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et les conventions de l'Organisation maritime internationale (convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires de 1973, convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer de 1974, convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

La marine des Etats-Unis d'Amérique dispose depuis 1949 d'une flotte auxiliaire opérée par le commandement du transport maritime militaire (*US Navy Military Sea Lift Command*). Cet organisme opère des navires de transports mais aussi des navires de service : remorqueurs de haute mer, câbliers, navires ateliers, navires de sauvetage et de relèvement d'épaves, etc. Les Etats-Unis d'Amérique sont donc dotés d'une capacité étatique de services maritimes.

Le Royaume-Uni a récemment fait le choix d'intégrer certaines capacités de services maritimes directement à la *Royal Navy*. Ainsi fin 2023, deux anciens navires de service *offshore* encore récents sont entrés en service après des travaux d'adaptation : le *RFA Proteus* et le *RFA Stirling Castle*. Ces plateformes sont dédiées à la surveillance et l'intervention dans les grands fonds marins, elles sont rattachées à la flotte auxiliaire de la *Royal Navy*.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le dispositif actuellement prévu aux articles L. 1335-1 et suivants du code de la défense est limité aux seules activités de transport maritime. Dans le cadre des travaux de la Mission gouvernementale relative à la réévaluation de la flotte stratégique menée sous la direction du Député Chenevard[180], il a été constaté que la flotte stratégique ne pouvait se réduire à la seule évocation des navires. La disponibilité des navires appelle en effet solidairement celle des services spécialisés.

180 Rapport remis le 17 juillet 2023.

Ainsi, de nombreuses activités de services maritimes, parmi lesquelles celles liées à la pose, l'entretien et la réparation des câbles sous-marins, celles liées aux services portuaires (remorquage, avitaillement etc.), à l'assistance et au sauvetage, au dragage ou encore celles liées aux travaux maritimes, ne sont pas couvertes par le code de la défense. Or, ces services sont des facteurs-clés pour garantir la souveraineté de la France dans un contexte de dégradation accélérée de l'environnement sécuritaire en Europe et dans le monde.

A titre d'exemple, la maîtrise des moyens de communication relève en France d'une stratégie qui intéresse la sécurité nationale : la pose, l'entretien et la surveillance des câbles sous-marins composent ainsi une industrie très stratégique qui doit rester sous contrôle de l'Etat. De même, la flotte océanographique et sismique pour les besoins de la recherche, ou celle des navires de services dédiés et spécialement configurés (remorqueurs de haute mer, énergies marines renouvelables…) sont tout aussi indispensables.

Dans une logique d'adaptation au contexte stratégique, il apparaît donc opportun d'élargir le dispositif existant aux navires de services afin d'inclure l'ensemble de leurs activités et capacités, actuelles et futures. Cette nouvelle logique se traduit par la transformation du dispositif « TRAMIN » (TRAnsport Maritime d'Intérêt National) en « CAPAMIN » (Capacité Maritime d'Intérêt National) et nécessite de modifier les articles L. 1335-1 à L. 1335-3 du code de la défense ainsi que l'article L. 142-3 du code de l'énergie.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit de permettre aux pouvoirs publics d'utiliser le dispositif existant pour l'ensemble des activités maritimes essentielles en cas de crise, soit le transport et les services maritimes.

En l'absence de solution contractuelle classique, ce dispositif offre à l'Etat une solution adaptée aux spécificités du monde maritime, qui favorise la contractualisation dans le cadre de la protection de l'intérêt national, complémentaire du régime des réquisitions.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. OPTION RETENUE

La loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense a refondu le régime des réquisitions prévu dans le code de la défense.

Les articles L. 2212-1 et L. 2212-6 du code de la défense permettent désormais de soumettre à une mesure de réquisition *« Tout navire battant pavillon français, que l'armateur soit de nationalité française ou étrangère, y compris en haute mer ou dans des eaux étrangères »*[181] en cas de menace, actuelle ou prévisible, pesant sur les activités essentielles à la vie de la Nation, à la protection de la population, à l'intégrité du territoire ou à la permanence des institutions de la République ou de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de l'Etat en matière de défense.

Antérieurement à la mise en œuvre d'une procédure de réquisition, l'Etat peut contractualiser avec un armateur conformément au droit applicable aux marchés publics.

Or, le secteur des flottes de commerce maritime se divise traditionnellement en deux pans d'activités comprenant, d'une part, le transport maritime notamment de marchandises en conteneurs ou en vrac, de véhicules, de passagers, de pétrole, de gaz et de produits chimiques et, d'autre part, les services, qui comprennent de nombreuses activités parmi lesquelles la pose et l'entretien de câbles sous-marins, l'assistance et le sauvetage en haute mer (remorquage, renflouement, lutte contre les pollutions par hydrocarbures), océanographie et la recherche, les services portuaires de pilotage et de remorquage, le soutien *offshore*… Ces services s'exercent aux moyens de navires spécialement conçus pour leur exécution.

Dans ce cadre, il apparait nécessaire, afin de couvrir plus largement les besoins, de transformer le dispositif TRAMIN (transport maritime d'intérêt national) en dispositif CAPAMIN (capacité maritime d'intérêt national) et de couvrir ainsi le transport, ainsi que les services. Il est dès lors proposé de prévoir une troisième procédure, à l'identique de celle prévue pour les transports maritimes présentant un caractère national, qui serait également applicable aux services pouvant être effectués en mer au profit de la collectivité. Précisément, ce dispositif tend à imposer aux armateurs de nationalité française ou de nationalité étrangère de navires battant pavillon français, d'assurer les transports et services maritimes présentant un caractère d'intérêt national, constaté par décision du ministre chargé de la marine marchande notifiée à toute personne intéressée.

181 Cf. 4° de l'article L. 2212-6 du code de la défense.

Cette procédure prévoit que des discussions entre l'armateur et le ministre concerné, qui peut être le ministre des armées ou tout autre ministre (par exemple le ministre chargé des télécommunications), doivent aboutir à un accord permettant de fixer les modalités des transports et services opérés dans ce cadre, notamment les modalités selon lesquelles le remboursement des frais supplémentaires spécialement et raisonnablement engagés par l'armateur pour mettre le navire à disposition du ministre utilisateur est opéré, ainsi que les conditions d'utilisation du navire pendant un transport ou un service d'intérêt national.

Les modifications requises par cette mesure sont ainsi insérées au chapitre V du titre III du livre III de la première partie du code de la défense qui comporte les dispositions relatives aux transports maritime d'intérêt national.

Il est par ailleurs proposé, afin de tenir compte de l'évolution des attributions des portefeuilles ministériels, de modifier la dénomination du ministre des transports pour faire référence au ministre chargé de la marine marchande, qui demeure compétent quel que soit le ministère auquel il est rattaché.

Des mesures de coordination sont enfin requises, notamment à l'article L. 143-3 du code de l'énergie, afin de tenir compte des modifications résultant de cette mesure.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le dispositif prévu modifie le chapitre V du titre III du livre III de la première partie du code de la défense en étendant les dispositions relatives au transport maritime présentant un caractère d'intérêt national aux services maritimes. Ce chapitre relatif au « contrôle naval de la navigation maritime et flotte stratégique » prévoit un cadre contractuel spécifique, en *sus* du régime contractuel de droit commun, présentant ainsi un cadre alternatif au régime des réquisitions prévu aux articles L. 2212-1 et suivants du code de la défense.

Les articles L. 1335-1, L. 1335-2 et L. 1335-3 du code de la défense ainsi que l'article L. 143-3 du code de l'énergie intègrent ainsi la notion de services maritimes d'intérêt national. Le code de l'énergie est complété à l'article L. 143-3 en tant qu'il renvoie au code de la défense afin de maintenir une cohérence rédactionnelle entre les deux corpus juridiques.

Par ailleurs, pour tenir compte de l'évolution des attributions des portefeuilles ministériels, la dénomination de « ministre des transports » est remplacée par celle de « ministre chargé de la marine marchande » aux articles L. 1335-2 et L. 1335-3 du code de la défense.

Un arrêté du ministre de la marine marchande attribuera la qualité de service d'intérêt national à un service maritime permettant ainsi de garantir la souveraineté de la France dans le contexte international actuel.

Les services maritimes concernés sont ceux s'occupant de la pose, de l'entretien et de la réparation des câbles sous-marins (nécessaires pour le maintien des communications électroniques), du remorquage et du ravitaillement, de l'assistance et du sauvetage (par exemple d'un aéronef tombé en mer), du dragage (par exemple d'un chenal) ou d'autres travaux maritimes.

La contractualisation étant le mode d'action utilisé entre l'administration et l'armateur, cette modification législative, favorable à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation ne devrait pas présenter de difficulté particulière vis-à-vis de la jurisprudence constitutionnelle. Sa mise en œuvre permet de garantir tant le maintien de l'approvisionnement de tout ou partie du territoire que le maintien des communications ou l'organisation de secours en cas de catastrophe, quelle que soit la zone géographique du territoire concernée.

Les frais spécifiques éventuellement engagés par l'armateur au profit de l'intérêt national sont remboursés par l'Etat.

Enfin, l'équipage du navire qui effectue un service maritime d'intérêt national bénéficie des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 1335-3 du code de la défense prohibant les poursuites disciplinaires en cas de mise en œuvre de règles d'exploitation dérogatoires à la demande de l'Etat.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le dispositif de contractualisation avec un service maritime d'intérêt national nécessite de connaître le navire adéquat au service nécessaire, c'est-à-dire le navire capable d'assurer un service particulier, d'une certaine taille, armé d'un équipement spécifique, dont la localisation géographique sur le globe rend la mission possible au profit de l'Etat.

Ce dispositif nécessaire, proportionné et objectif permet de protéger les intérêts essentiels à la sécurité de l'Etat et ne sert pas des intérêts économiques détournés. Il entre ainsi dans le champ d'application de l'article 346, paragraphe 1, point *b*) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permettant à un État membre de

prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels à sa sécurité.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Aucun impact majeur n'est attendu du changement législatif qui se borne à élargir un dispositif déjà existant pour le transport maritime. Les activités de services maritimes fonctionnant fondamentalement sur le même modèle que celles du transport maritime, aucun effet nouveau n'est attendu de cette extension du dispositif en dehors des bénéfices pouvant résulter de sa mise en œuvre en temps de crise.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Au 1er janvier 2023, la flotte de commerce (transports et services maritimes) de plus de 100 UMS[182] sous pavillon français compte 441 navires. Elle se décompose en une flotte de transport qui compte 213 navires, et une flotte de services maritimes qui s'élève à 228 navires.[183]

La procédure CAPAMIN s'effectuerait dans les mêmes conditions que TRAMIN, soit dans le cadre d'affrètements commerciaux. La base demeure conventionnelle et l'entreprise, qui a l'obligation d'entrer en négociation, reste cependant libre de ne pas conclure de contrat avec le ministère demandeur, au risque toutefois de voir ses navires réquisitionnés.

La procédure TRAMIN est déjà connue des armateurs qui n'y sont pas opposés. L'organisation professionnelle des entreprises françaises de transport et de services maritimes « Armateurs de France » -qui représente cinquante-sept entreprises et près de mille navires- a notamment participé le 18 juin 2025 à un exercice de mise en œuvre du dispositif TRAMIN organisé par le ministère des armées et des anciens combattants et le ministère en charge de la mer, avec des représentants du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et du Secrétariat général de la Mer.

Aucun impact majeur nouveau est donc attendu.

La procédure CAPAMIN présenterait par ailleurs différents avantages pour les armateurs.

182 Universal Measurement System, référentiel de mesure en vigueur depuis la convention internationale de Londres de 1969 sur le jaugeage des navires.
183 Source : https://www.mer.gouv.fr/la-marine-marchande-en-france.

En effet, l'article L.1335-1 pose une obligation de principe pour les armateurs de nationalité française ou de nationalité étrangère de navires battant pavillon français : ils sont « tenus d'assurer les transports maritimes présentant un intérêt national ». Cette obligation peut être opposable à d'autres clients potentiels -ou vis-à-vis de contrats en cours- afin de privilégier le transport ou le service demandé par l'Etat. Un refus de l'armateur reste possible, il pourrait conduire à une réquisition ;

Aussi, le ministère chargé de la marine marchande est partie prenante du dispositif, les armateurs dialoguent donc avec un interlocuteur qu'ils connaissent

Enfin, dans une situation de crise, sauf à avoir des navires sans occupation, un armateur préfèrera TRAMIN/CAPAMIN à une réquisition. TRAMIN/CAPAMIN permet de trouver des solutions souples et compatibles avec d'éventuels contrats en cours sans se priver complètement d'un navire pour une période donnée. Il diminue donc le risque réputationnel de l'armateur vis-à-vis de ses clients et les éventuels coûts associés à l'absence brutal d'un vecteur déjà engagé dans des contrats d'affrètement ou de transports maritimes. Il est en effet plus simple par exemple d'aménager les contours d'un voyage ou d'une mission que de devoir annuler complètement l'exécution d'un contrat. TRAMIN/CAPAMIN permet aussi de ne pas attendre la fin de la mise à disposition pour payer la compagnie, contrairement à la rétribution des réquisitions.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La mesure élargit l'éventail des services maritimes susceptibles d'être utilisés *via* la dispositif existant. L'impact budgétaire de cette extension dépendra toutefois de la nature du service maritime employé et de la durée de cet emploi. Le coût journalier d'un navire câblier sera par exemple généralement supérieur à celui d'un navire roulier qui transporte des véhicules. Les câbliers sont en effet à la fois moins nombreux sur le marché et plus complexes. Néanmoins, une crise qui nécessiterait de nombreuses rotations de transport aurait un coût supérieur à une crise nécessitant l'engagement d'un seul navire technique.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

A l'instar du dispositif consacré aux transports déjà présent dans la loi, la présente mesure peut conduire à la mobilisation de plusieurs agents, du commissariat général au transport, du ministère chargé de la marine marchande et du ministère demandeur. Par ailleurs, qu'il engage des navires de transports ou des navires de service, le dispositif est conçu pour optimiser l'emploi des agents en s'appuyant en particulier le plus tôt possible sur l'expertise spécifique des agents de la mission flotte de commerce.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La présente mesure présente un impact positif sur la société et les particuliers dès lors que le dispositif CAPAMIN permettrait par exemple de rétablir des flux de données distribuées par câbles sous-marins ou une alimentation électrique coupée.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Employant des navires sous pavillon français, la présente mesure garantit l'emploi de référentiels et de normes environnementales fixées par le droit français.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatiques.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales relatives à l'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La mesure concourt à la résilience de la production électrique par les installations de production d'énergies marines renouvelables.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de biodiversité et de protection des espaces naturels.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

A la demande du Premier ministre, la Conférence nationale maritime s'est réunie à trois reprises en 2024 et 2025. Ses travaux ont abouti à l'élaboration d'une feuille de route dont l'objectif est notamment de renforcer la filière maritime française et d'adapter les dispositifs existants à actionner en temps de crise.

Le Premier ministre a validé le plan d'actions issus de ces travaux au cours du CIMER 2025. A cette occasion, il a été décidé de retenir la mesure spécifique visant à transformer la dispositif TRAMIN (transports) en CAPAMIN (service) en modifiant les articles L 1335-1 à L 1335-3 du code de la défense.

S'agissant d'un texte lié à la marine marchande, le Conseil supérieur de la Marine marchande (CSMM) a été consulté à titre obligatoire, en application de l'article 2 du décret n°2002-647 du 29 avril relatif à la composition, aux attributions et à l'organisation du CSMM et a rendu un avis favorable le 20 novembre 2025.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article sera applicable sur l'ensemble du territoire de la République française.

S'agissant d'une matière régalienne, la défense nationale relève de la compétence exclusive de l'Etat sur l'ensemble du territoire national. Les dispositions insérées dans le code de la défense ont vocation, en principe et par leur objet même, à être applicables de plein droit en tout point du territoire de la République.

L'application de plein droit du code de la défense a été inscrite dans le code par l'ordonnance n° 2019-1335 du 11 décembre 2019 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense qui a réécrit les dispositions législatives du code de la défense relatives à l'outre-mer et introduit son article L. 1 rappelant l'application du code sur l'ensemble du territoire

Ainsi, les articles L. 1335-1 à L. 1335-3 relatifs aux transports maritimes présentant un caractère d'intérêt national relèvent de la matière « défense » et sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire.

Une analyse identique doit être tenue pour les « services maritimes présentant un caractère d'intérêt national » qui relèvent également de la matière « défense » compte tenu de leur finalité pour la défense nationale. Cette logique permet d'une part, de conserver un régime juridique d'application du droit identique dans les collectivités du Pacifique dans des domaines d'action concernant la défense et, d'autre part de respecter les intérêts régaliens de l'Etat.

5.2.3. Textes d'application

La présente mesure nécessitera, *a minima*, l'intervention de l'arrêté appelé par l'article L. 1335-2 nouveau du code de la défense afin de constater le caractère d'intérêt national des futurs transports et services concernés par la mesure.

Article 16 - Infractions de navigation sans pavillon et refus d'obtempérer – durcissement des peines encourues et connexité entre les infractions

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La flotte fantôme russe regroupe des navires de commerce qui « se livrent à des opérations illégales en vue de contourner les sanctions, de se soustraire aux réglementations en matière de sécurité ou d'environnement, d'éviter les coûts d'assurance ou de se livrer à d'autres activités illégales »[184]. Le nombre de navires correspondant à cette définition est estimé entre 800 et 2 000, essentiellement des pétroliers. Sa composition est extrêmement mouvante car certains de ces navires n'opèrent pas que des transports de cargaison sous sanction en provenance de la Russie, ils assurent aussi parfois des transports de produits non soumis à sanction et sans rapport avec la Russie. Elle est également hétérogène en termes de pavillons : après avoir été retirés des registres de certains Etats disposant des premières flottes au monde comme le Panama, ces navires sont de plus en plus enregistrés auprès d'Etats dont l'administration maritime est peu développée et qui ont donc un faible degré de norme et de contrôle sur leur flotte de commerce Ils présentent aussi parfois de faux pavillons, ce qui revient à les considérer comme sans pavillon. Le critère du pavillon est fondamental en droit international de la mer car c'est la loi de l'Etat du pavillon qui s'applique à bord des navires, de manière exclusive en haute mer (cf. paragraphe 1.3 cadre conventionnel).

Depuis 2022, l'Union européenne a fortement étendu les sanctions à l'encontre de la Russie dans le but d'affaiblir sensiblement son économie. Elle a intégré les navires de la flotte fantôme au sein des différents paquets de sanction : ils font l'objet d'une interdiction d'accès aux ports et d'une interdiction de fournir un large éventail de services. Le 18 décembre dernier, l'Union européenne a encore ajouté 41 navires à sa liste de sanctions, portant le nombre de navires sous sanction à 600. Afin de renforcer encore la lutte contre la flotte fantôme, l'Union européenne a également pour la première fois inscrit 5 personnes et 4 entités qui soutiennent ces navires sur sa liste[185]. Le même jour, le Conseil a **adopté une** déclaration de l'UE et de ses États membres sur la pleine utilisation du cadre du droit international de la mer dans le contexte des menaces émanant de la "flotte fantôme" et de la protection des infrastructures sous-

[184] Résolution A.1192(33) adoptée le 6 décembre 2023 de l'Organisation maritime internationale
[185] Règlement (UE) 2025/2618 du Conseil du 18 décembre 2025 modifiant le règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

marines critiques. Sur le plan national, les navires appartenant à la flotte fantôme sont susceptibles d'être appréhendés sous l'angle répressif par l'intermédiaire d'infractions telles que le défaut de pavillon ou le refus d'obtempérer, ces navires étant généralement peu coopératifs avec les autorités françaises.

- *Défaut de pavillon*

L'article 110 de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM) dispose que l'absence de pavillon ou le doute sérieux sur l'absence de pavillon est un motif de visite à bord d'un navire étranger en haute mer. L'infraction de navigation sans pavillon est prévue à l'article L.5223-2 du code des transports et permet de sanctionner les navires qui tentent de se soustraire à toutes les règlementations. Cet article précise que le capitaine contrôlé en mer qui ne peut justifier de la nationalité de son navire, soit parce qu'il n'a pas de pavillon, soit parce qu'il arbore un faux pavillon, est puni d'un an d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende.

Moins de 5 condamnations ont été prononcées pour au moins une infraction de non justification de la nationalité de son navire par son capitaine lors d'un contrôle en mer (NATINF 32157) sur les cinq dernières années.

- *Refus d'obtempérer*

L'infraction de refus d'obtempérer aux injonctions faites en vertu du cadre législatif de la police en mer prévu par le code de la défense[186] est quant à elle prévue à l'article L.1521-9 du code de la défense. Elle sanction d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le capitaine d'un navire qui ne se soumet pas aux opérations de contrôle en mer conduites par les autorités françaises en application des articles L.1521-1 à L.1521-18 du code la défense. Ces articles encadrent l'action des bâtiments de l'Etat visant à faire respecter le droit international et à constater les infractions les plus graves (piraterie, trafic de stupéfiants, trafic de migrants, sécurité de la navigation maritime).

Cette infraction peut être constatée entre autres par les commandants des bâtiments de l'Etat.

Selon l'article L1521-1 du code de la défense, ces dispositions sont applicables aux navires battant pavillon français, aux navires naviguant dans les espaces sous

[186] Cf. article L1521-3 (reconnaissance d'un navire), L1521-4 (visite), L1521-5 (déroutement) du code de la défense.

souveraineté française, aux navires sans pavillon ainsi qu'aux navires battant pavillon d'un Etat qui a agréé la demande d'intervention de la France.

Sur les cinq dernières années (2020-2024), 49 condamnations ont été prononcées par les juridictions de première instance pour au moins une infraction de refus d'obtempérer aux injonctions d'un commandant lors du contrôle en mer d'un navire (NATINF 22035), dont moins de 5 pour lesquelles cette infraction était principale (la plus grave).

Tableau 1 : Condamnations prononcées par les juridictions de première instance pour une infraction de refus d'obtempérer aux injonctions d'un commandant lors du contrôle en mer d'un navire (NATINF 22035)

	Condamnations (au moins une infraction)	**Condamnations (infraction principale)**
2020	14	0
2021	9	nc
2022	7	0
2023	10	nc
2024	9	nc
2020-2024	**49**	**nc**

Source : SSER-SID/Cassiopée, traitement DACG-BEPPnc : volume non communiqué en raison du secret statistique

L'infraction de défaut de pavillon relève de la compétence exclusive des tribunaux maritimes en application de l'article 3 de la loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime. Ce tribunal est composé d'un magistrat judiciaire et de deux assesseurs maritimes. Il est seul compétent pour juger les délits maritimes. Il exerce également une compétence concurrente avec les autres tribunaux pour juger certains délits de droit commun, lorsqu'ils sont connexes à un délit maritime. La connexité permet de traiter en même temps et selon le même régime des infractions qui ont un lien étroit entre elles. Elle est définie par l'article 203 du code de procédure pénale comme étant des infractions soit commises en même temps par plusieurs personnes réunies, soit à la suite d'un concert formé à l'avance, soit lorsqu'une infraction résulte d'une autre infraction.

L'actualité récente, en particulier l'affaire du « Boracay », pétrolier russe fantôme arraisonné au large des côtes bretonnes par un bâtiment de la marine française le 27 septembre 2025, a mis en exergue l'insuffisance de ce corpus répressif.

Dans ce contexte de renforcement de la lutte contre la flotte fantôme et de risques en matière de sécurité maritime et d'environnement, il s'agit de rendre plus opérantes les sanctions décidées par l'Union européenne. Pour cela, il est nécessaire de renforcer le caractère dissuasif et l'applicabilité des dispositions pénales qui peuvent être mises en œuvre.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe les règles concernant notamment « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ainsi que « les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ».

L'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dispose que : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. »

L'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 prévoit que : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. »

La liberté de navigation maritime constitue une modalité particulière de la liberté d'aller et venir, laquelle figure au nombre des libertés constitutionnellement garanties sur le fondement des articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que l'a reconnu de manière constante le Conseil constitutionnel. Dans sa décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, le Conseil constitutionnel a précisé que la liberté d'aller et venir figure au nombre des libertés constitutionnellement garanties.

Toutefois, dans sa décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, le Conseil constitutionnel a rappelé que : « il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties et, d'autre part, les exigences de l'ordre public ».

En outre, le Conseil constitutionnel juge de manière constante que les limitations apportées à une liberté constitutionnellement protégée doivent être justifiées par un objectif d'intérêt général, nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif

poursuivi, ainsi qu'il l'a notamment rappelé dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018.Il en résulte que le législateur est constitutionnellement fondé à encadrer l'exercice de la navigation maritime.

Par ailleurs, l'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe les règles concernant « la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ».

L'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dispose que : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée. »

Il résulte de ces dispositions que le principe de légalité des délits et des peines, ainsi que le principe de nécessité et de proportionnalité des peines, ont valeur constitutionnelle.

Dans sa décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe de nécessité des peines découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789. Dans sa décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010, le Conseil constitutionnel a précisé que le principe d'individualisation des peines découle également de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Enfin, dans sa décision n° 2005-520 DC du 22 juillet 2005, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il appartient au législateur de fixer la nature et le quantum des peines, sous réserve qu'elles ne soient pas manifestement disproportionnées au regard de la gravité des infractions réprimées.

S'agissant du principe de bonne administration de la Justice, le Conseil constitutionnel considère qu'il constitue un objectif de valeur constitutionnel qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2009-595 DC, 03 décembre 2009, cons. 4).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La navigation des navires s'inscrit dans le cadre des conventions du droit international de la mer et du doit maritime ratifiées par la France, notamment la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNDUM) du 10 décembre 1982 et les conventions de l'Organisation maritime internationale (convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires de 1973, convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer de 1974, Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime de 1988).

Souvent qualifiée de « constitution de la mer » parce qu'elle définit le cadre juridique dans lequel doivent s'inscrire toutes les activités intéressant les mers et les océans[187], la CNUDM est issue de travaux internationaux de codification lancés dans les années 1950. Elle pose des règles déterminant le statut juridique des espaces maritimes ainsi que les droits et obligations des Etats lorsqu'ils utilisent ces espaces. Elle reprend de nombreux principes issus du droit coutumier mais introduit aussi de nouvelles notions comme la zone économique exclusive.

La CNUDM définit la condition juridique des navires. Elle prévoit en particulier à son article 91 que « les navires possèdent la nationalité de l'Etat dont ils sont autorisés à battre le pavillon », en précisant qu'« il doit exister un lien substantiel entre l'Etat et le navire ». Il revient à chaque Etat de délivrer aux navires auxquels il a accordé son pavillon des documents à cet effet (article 91). L'article 92 ajoute que « les navires naviguent sous le pavillon d'un seul Etat » et qu'un navire « qui navigue sous le pavillon de plusieurs Etats, dont il fait usage à sa convenance, ne peut se prévaloir, vis-à-vis de tout Etat tiers, d'aucune de ces nationalités et peut-être assimilé à un navire sans nationalité ».

Son article 87, intitulé « Liberté de la haute mer » prévoit pour tous les Etats la liberté de la navigation en haute mer ainsi que l'égal accès à celle-ci[188]. En résulte donc logiquement le droit garanti à chaque Etat, qu'il soit côtier ou non, de « faire naviguer en haute mer des navires battant son pavillon » (article 90 intitulé « Droit de navigation »). Ainsi, en haute mer, conformément aux dispositions du premier paragraphe de l'article 92 de la CNUDM mentionné ci-avant, le principe d'exclusivité de juridiction de l'Etat du pavillon s'applique : les navires « sont soumis, sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus par des traités internationaux ou par la convention, à sa juridiction exclusive en haute mer ».

En haute mer, le principe est donc celui de l'exercice exclusif de la juridiction de l'Etat du pavillon, corollaire de la liberté de navigation, et dont l'article 110 (« Droit de visite ») constitue l'une des exceptions prévues par la Convention elle-même. Cet article encadre de façon stricte et exhaustive l'exercice par les navires de guerre d'un Etat autre que celui du pavillon d'un droit de visite à bord des navires étrangers naviguant en haute mer. Aux termes de cet article, lorsqu'un navire de guerre a de sérieuses raisons de soupçonner un navire naviguant en haute mer d'être sans pavillon, il peut l'arraisonner en vue de « procéder à la vérification des titres autorisant le port du pavillon ». Lorsque cette vérification ne permet pas de dissiper les soupçons, l'examen peut être poursuivi à bord du navire, sous le commandement d'un officier, et avec

[187] Résolution omnibus A/80/L.22 de l'Assemblée générale des Nations unies

[188] La haute mer doit ici être entendue comme l'espace dans lequel s'exerce le régime de la liberté de navigation, soit tous les espaces situés au-delà des limites extérieures de la mer territoriale.

tous les égards possibles. Bien que la CNUDM prévoie un cadre bien établi s'agissant de l'exercice du droit de visite, elle est silencieuse s'agissant des mesures pouvant concrètement être mises en œuvre une fois l'absence de pavillon constatée et établie. La lecture croisée des différents articles pertinents de la Convention, et particulièrement ceux relatifs à la condition juridique des navires en haute mer, a conduit la France, conjointement avec les Etats du NB8++[189], à déclarer qu'en l'absence d'Etat de pavillon, un navire ne jouit en haute mer d'aucun des droits et libertés prévus par la Convention de Montego Bay puisqu'aucun Etat n'exerce à son bord sa juridiction de façon exclusive.[190] A ce titre, un Etat exerçant son droit de visite à bord d'un navire soupçonné d'être sans pavillon peut, une fois l'absence de pavillon établie, y appliquer sa législation nationale.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Aux États-Unis, le refus d'obtempérer à un ordre d'un agent fédéral en mer est une infraction fédérale. La peine maximale encourue est de 5 ans d'emprisonnement. Le défaut de pavillon est traité indirectement par des infractions liées à la fausse déclaration de pavillon, l'absence de documents ou l'obstruction aux autorités. Ces infractions peuvent entraîner la saisie du navire, des peines de prison, et des amendes fédérales.

Au Royaume-Uni, le fait de ne pas se conformer à un ordre donné par une autorité maritime (équivalent d'un refus d'obtempérer) est une infraction prévue par le *Merchant Shipping & Maritime Security Act 1997*. La peine maximale encourue est une amende de £50 000 pouvant être éventuellement complétée par une peine d'emprisonnement.

Le *Merchant Shipping Act 1995* sanctionne les infractions liées à la nationalité ou au pavillon d'un navire (equivalent du défaut de pavillon) Ces infractions peuvent entraîner la saisie du navire, une amende allant jusqu'à £50 000 et jusqu'à 2 ans d'emprisonnement.

En Italie, le Code de la navigation (*Codice della Navigazione*) sanctionne le refus d'obtempérer par des peines pouvant atteindre 2 ans de réclusion. En cas de résistance ou de violence envers les autorités maritimes la peine peut aller de 3 à 10 ans de réclusion.

---

[189] Les Etats du NB8++ sont : l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suède.
[190] Voir ici la déclaration commune du NB8++ au sujet de la flotte fantôme (en anglais) du 20 juin 2025.

Les infractions liées au pavillon peuvent entraîner des sanctions pénales ou administratives, incluant des amendes et l'immobilisation du navire, conformément aux dispositions du même Code.

Dans ces trois pays, la connexité permet d'alourdir les peines encourues.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La réponse nationale apportée au contournement des règles internationales et au développement des activités illicites en mer ne paraît plus, dans ses suites pénales, constituer un dispositif à hauteur des enjeux.

Les trois Centre régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) métropolitains de la Manche assurent le suivi du trafic maritime dans les voies montantes de la Manche. Une expérimentation lancée en septembre 2025 a permis en quelques semaines d'attester l'existence d'un transit à haute fréquence de navires pouvant relever de la flotte fantôme proche de nos côtes. Ainsi au 15 octobre 2025, 66 navires ciblés dans la liste de l'EMSA (au titre du règlement n°833/2014) avaient été interrogés par VHF[191] lors de leur passage devant les côtes françaises (exercice du droit de passage inoffensif). Les certificats d'assurance demandés au titre de la convention CLC[192] font apparaître de nombreux statuts erronés au regard des bases de données de l'OMI (base officielle GISIS où les navires qui revendiquent battre le pavillon d'un Etat partie sont officiellement enregistrés). L'exigence d'une appartenance effective à un pavillon, ainsi que la capacité de l'établir de manière probante constituent un enjeu central dans la lutte contre la flotte fantôme.

Cette expérimentation a d'ailleurs permis de relever que le capitaine du navire est loin d'être un acteur isolé participant aux actions de ce types de navires. Ainsi, l'armateur ou encore l'exploitant est partie prenante à la chaîne décisionnelle permettant au navire de naviguer. Ces intervenants ne peuvent donc ignorer et rester impunis face à la fourniture de faux certificats et doivent donc être incriminés le cas échéant. Par ailleurs, l'extension proposée permettra d'assurer une cohérence entre le code des transports et le code de l'environnement sur ce sujet.

[191] Appareil qui permet de communiquer grâce à des ondes radio hertziennes.
[192] Civil Liability Convention, La Convention sur la responsabilité civile a été adoptée afin de garantir une indemnisation adéquate aux personnes qui subissent des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures résultant d'accidents maritimes impliquant des navires transportant du pétrole.

Au-delà de la lutte contre la flotte fantôme, la détention de faux certificats, comme au titre du transport de cargaisons hydrocarbures, représente un risque majeur pour la mobilisation éventuelle des mécanismes d'assurance afférents en cas de sinistre[193].

Aussi, il s'agit de renforcer les suites pénales afin que celles-ci soient à la hauteur des défis posés par la flotte fantôme. Pour cela, il est proposé une adaptation de l'arsenal répressif français par le renforcement des peines encourues pour l'infraction de navigation sans pavillon (L. 5223-2 du code des transports) et l'infraction de refus d'obtempérer (L. 1521-9 du code de la défense).

Enfin, une extension de la compétence des juridictions pénales classiques serait possible afin de traiter les délits relatifs au pavillon, lorsque ceux-ci sont connexes à un délit ou un crime prévu par le code de la défense au titre de l'action de l'Etat en mer ou par le code pénal (art.3 de la loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime).

L'ensemble de ces évolutions permettront également d'éviter que les affaires soient dispersées entre plusieurs juridictions et la mise en œuvre une réponse pénale immédiate en faisant usage d'une procédure de jugement plus rapide. Cette procédure serait particulièrement pertinente pour le jugement de personnes de nationalité étrangère dépourvues de garanties de représentation sur le territoire national et qui pourraient ne pas comparaître à une audience ultérieure. Or le droit actuel fait obstacle à deux égards à la mise en œuvre de ces procédures plus rapides de jugement :

- D'une part, le quantum des peines prévu en répression des infractions de défaut de pavillon et de refus d'obtempérer n'est pas suffisamment élevé pour permettre le recours à la comparution immédiate à l'issue d'une enquête préliminaire (l'article 395 du code de procédure pénale réserve cette procédure aux délits punis de 2 ans d'emprisonnement au moins) ;
- D'autre part, le fonctionnement du tribunal maritime ne permet pas d'envisager en pratique la mise en œuvre d'une comparution immédiate (les audiences utiles étant trop peu nombreuses).

La pertinence de la mesure d'extension de la responsabilité à toute personnes qui exerce un pouvoir de contrôle ou de direction dans l'exploitation du navire s'apprécie au regard de la réalité des responsabilités des personnes dirigeant l'exploitation du

[193] Article L 218-18 code environnement : « *les peines prévues à la présente sous-section sont applicables soit au propriétaire, soit à l'exploitant ou à leur représentant légal ou dirigeant de fait s'il s'agit d'une personne morale, soit à toute autre personne que le capitaine exerçant en droit ou en fait, un pouvoir de contrôle ou de direction dans la gestion ou la marche du navire* ».

navire. Un capitaine ne sera pas en mesure de justifier de la nationalité de son navire, pour raison de sa non immatriculation, où plus usuellement d'une immatriculation frauduleuse. Le capitaine, considéré comme garant de la sécurité du navire, de la protection de l'environnement et de la sûreté, expose sa responsabilité si le navire est en infraction, mais le fait est néanmoins que l'immatriculation du navire ne fait pas partie de ses attributions ; il peut le cas échéant ignorer le caractère frauduleux des documents d'immatriculation du navire. L'immatriculation sera effectuée par le service gérant à terre le navire, sous la direction de la personne détenant le pouvoir économique sur son exploitation. Cette personne sera le propriétaire du navire ou la personne contrôlant la structure portant la propriété, ou la personne qui à travers un contrat d'affrètement coque nue s'est vue transférer les prérogatives d'exploitation ; cela pourra être le gestionnaire du navire. Les montages complexes et opaques liés aux immatriculations frauduleuses ne facilitent pas l'identification de la personne exerçant réellement le pouvoir de décision conduisant à l'immatriculation frauduleuse, mais la rédaction étendue vise à permettre de rechercher la responsabilité de cette personne.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'augmentation du niveau de sanction et la création d'une connexité entres les infractions visées poursuit deux objectifs. Cela aurait pour effet, un renforcement du caractère dissuasif, tout en permettant un jugement plus rapide des dossiers dans l'hypothèse d'enquêtes diligentées en la forme préliminaire. Pour mémoire en effet, l'article 395 du code de procédure pénale réserve la procédure de comparution immédiate aux délits punis d'un emprisonnement au moins égal à 2 ans pour les délits poursuivis en préliminaire, ou 6 mois en cas de flagrance.

Au-delà des enjeux nationaux, ces dispositions renforceront les positions portées par la France au niveau d'instances internationales telles que l'OMI sur un durcissement des régimes de contrôle des registres.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été décidé de ne pas retenir la compétence exclusive du tribunal maritime, cette instance n'étant pas adaptée à la procédure de comparution immédiate. En effet, les tribunaux maritimes ne se réunissent qu'occasionnellement, à l'instar du Tribunal maritime de Brest qui se réunit en moyenne une fois par trimestre.

3.2. OPTION RETENUE

Le quantum de la peine pour l'infraction de navigation sans pavillon proposé est de deux ans d'emprisonnement et 300 000 € d'amende, contre un an d'emprisonnement et 150 000 € d'amende actuellement prévus par l'article L.5223 - 2 du code des transports. Au-delà du capitaine, les peines prévues seraient également applicables au propriétaire, à l'exploitant ou à leur représentant légal ou dirigeant de fait s'il s'agit d'une personne morale, ou à toute autre personne que le capitaine exerçant, en droit ou en fait, un pouvoir de contrôle ou de direction dans l'exploitation du navire.

Les contrats permettant de constater la chaine de responsabilité dans l'exploitation du navire sont principalement ceux établissant la propriété du navire (contrat de construction /de vente), le transfert éventuel des prérogatives d'exploitation (contrat d'affrètement coque nue), ou déléguant l'exercice de ces prérogatives (contrat de gestion, type '*Shipman*'). La propriété des navires étant souvent portée par des structures dédiées dépourvues de substance propre (*single ship company*), il peut aussi être pertinent de remonter aux intérêts contrôlant cette entité, parfois à travers plusieurs écrans – quoique cela puisse constituer une enquête difficile.

Le quantum de la peine pour l'infraction de refus d'obtempérer proposé est de deux ans d'emprisonnement et 300 000 € d'amende, contre un an d'emprisonnement et 150 000 € d'amende actuellement prévus par l'article L.1521-9 du code de la défense. Lorsque les faits ont été commis dans des circonstances exposant directement autrui à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente, ils sont punis de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 € d'amende : ces peines trouveraient à s'appliquer pour un navire qui dans sa fuite entrerait en collision par exemple avec un navire tiers présent à proximité. Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 700 000 euros d'amende lorsque les faits ont été commis dans des circonstances exposant directement le commandant, le commandant de bord ou les personnes placées sous son autorité à un risque de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente. Ces peines pourraient s'appliquer par exemple si un navire, en refusant d'obtempérer, mettait en danger l'équipe de visite placée sous l'autorité du commandant d'un navire d'Etat (manœuvre dangereuse, collision, homme à la mer).

Les juridictions pénales classiques pourront être compétentes pour connaître des délits relatifs au pavillon lorsque ceux-ci sont connexes à un délit ou un crime prévu par le code de la défense au titre de l'action de l'Etat en mer ou par le code pénal. Par exemple, en présence à la fois d'une infraction de refus d'obtempérer réprimée par l'article L.1521-9 du code de la défense et d'une infraction de défaut de pavillon réprimé par l'article L.5223-2 du code des transports, les faits pourront être jugés par

une seule juridiction au lieu de deux aujourd'hui (tribunal correctionnel pour la première et tribunal maritime pour la seconde).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les textes suivants seront modifiés :

- Loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime ;
- Article L. 1521-9 du code de la défense ;
- Article L. 5223-2 du code des transports.

Lorsqu'il apprécie la proportionnalité des peines prévues en répression d'une infraction, le Conseil constitutionnel se limite à examiner l'absence de disproportion manifeste. L'aggravation des peines envisagée n'apparaît pas manifestement disproportionnée. En particulier s'agissant du refus d'obtempérer en mer, l'aggravation prévue en cas de mise en danger est calquée sur celle qui est déjà prévue par le code de la route en cas de refus d'obtempérer commis par le conducteur d'un véhicule (article L. 233-1-1 du code de la route).

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Ces mesures sont cohérentes avec la mise en place par l'Union européenne d'un régime de sanctions vis-à-vis des navires de la flotte fantôme dont la liste ne cesse de s'allonger[194]. La Résolution du Parlement européen du 14 novembre 2024 sur l'action de l'Union contre la flotte fantôme russe et pour la pleine application des sanctions contre la Russie (2024/2885(RSP)), modifiée le 11 février 2025, rappelle la nécessité de lutter contre la flotte fantôme.

Le Règlement (UE) No 833/2014 du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, dont la dernière modification remonte au 24 octobre 2025, entretient la liste des navires sous sanction à son annexe XLII.

[194] L'Union Européenne a annoncé le 15 décembre 2025 ajouter encore 40 navires à la liste de navires de la flotte fantôme sous sanction.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Aucun impact majeur n'est attendu. Le présent article se contente de renforcer un dispositif déjà existant.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Aucun impact majeur n'est attendu.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Le produit des amendes, qui pourraient être plus élevées compte tenu du rehaussement de leur quantum, sera versé au budget général de l'Etat.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Les impacts sur le service public de la justice sera très faible compte tenu du nombre peu important des faits qui seraient susceptibles d'être portés à la connaissance des juridictions.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le durcissement de la sanction pour défaut de pavillon contribuera au renforcement de la sécurité maritime et permettra notamment de lutter contre les navires sous-normes puisqu'il revient normalement à l'Etat du pavillon que de s'assurer que les navires battant leur pavillon ou immatriculés par eux « respectent les règles et normes internationales applicables [...] ainsi que les lois et règlements qu'ils ont adoptés conformément à la Convention pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires » (article 217 para. 1 CNUDM).

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM) a été consulté à titre obligatoire, en application de l'article 2 du décret n°2002-647 du 29 avril relatif à la composition, aux attributions et à l'organisation du CSMM et a rendu un avis favorable le 23 janvier 2026.

Aucune consultation facultative n'a été menée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article sera applicable sur l'ensemble du territoire de la République française.

Matière régalienne par excellence, la défense nationale relève de la compétence exclusive de l'Etat sur l'ensemble du territoire national ; les dispositions insérées dans le code de la défense ont vocation, en principe et par leur objet même, à être applicables de plein droit en tout point du territoire de la République.

Bien que prévu par les lois organiques[195], l'application de plein droit du code de la défense a été actée par l'ordonnance n° 2019-1335 du 11 décembre 2019 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense qui a réécrit les dispositions législatives du code de la défense relatives à l'outre-mer. Ainsi, comme le rappelle son article L. 1, les dispositions du code de la défense sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, à moins qu'il n'en dispose autrement. Pour tenir compte des spécificités locales, le code de la défense prévoit ainsi des adaptations outre-mer dans la partie 6 « dispositions relatives à l'outre-mer » de sa partie législative.

La police du pavillon (navire battant pavillon d'un Etat étranger) demeure une prérogative de l'Etat sur l'ensemble du territoire de la République française, ainsi applicable sur tout le territoire. L'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer s'exerce conformément au champ d'application défini par l'article L.1521-1 du code de la défense. Au regard de l'objet de cet article, aucune adaptation particulière n'est à prévoir dans le code de la défense pour son application ultramarine.

Outre le code de la défense, le présent article modifie la loi du 17 décembre 1926 relative à la répression en matière maritime ainsi que le code des transports. De par leur l'objet, ces modifications ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République. Pour permettre leur application en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, il est toutefois nécessaire de mettre à jour les compteurs linéaires figurant aux articles 34 à 37 de la loi 17 décembre 1926 et aux articles L. 5762-1, L. 5772-1, L. 5782-1 et L. 5792-1 du code des transports. Tel est l'objet des VI et VII de l'article 32 de la présente loi qui étendent expressément ces dispositions dans les quatre collectivités.

195 Article 6-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Quant à la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer, elle prévoit que : « Le territoire des îles Wallis et Futuna est désormais régi : a) Par les lois de la République et par les décrets applicables, en raison de leur objet, à l'ensemble du territoire national. »

5.2.3. Textes d’application

Les présentes dispositions ne nécessitent pas de texte d’application.

CHAPITRE II – PROTEGER ET PRESERVER LES INTERETS DE LA NATION

Article 17 – Création d'une obligation de déclaration avant toute publication d'une œuvre portant sur l'activité professionnelle des agents actifs et anciens agents des services de renseignement visés à l'article L. 811-2 du CSI

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le secret de la défense nationale est aujourd'hui protégé par différents textes révisés au cours de l'année 2021, et notamment par les articles R. 2311-2 et suivants du code de la défense et par l'instruction générale interministérielle n°1300. Des dispositions pénales sanctionnent les infractions d'atteinte au secret de la défense nationale (délits de compromission, articles 413-9 et suivants du code pénal) ainsi que les atteintes à certains services ou unités spécialisés et notamment la révélation d'identités protégées (articles 413-13 et 413-14 du même code).

Cependant, les sanctions encourues en matière de répression de la compromission ne suffisent pas à protéger efficacement le secret de la défense nationale en ce qu'elles ne peuvent intervenir que postérieurement à la réalisation du dommage. En outre, il importe de se prémunir des publications portant sur des aspects sensibles et confidentiels de l'activité des services de renseignement, sans pour autant contenir des informations couvertes par le secret de la défense nationale.

A titre d'exemple, peuvent être cités :

- La parution le 3 mai 2023 de l'ouvrage d'un lieutenant-colonel à la retraite de la DGSE. Dans cet ouvrage, l'intéressé évoque les opérations conduites par la DGSE et décrit de façon exhaustive les techniques et moyens employés ainsi que la localisation de certaines entités du service. Le livre contient ainsi des développements sur les identifiants attribués aux officiers traitants, à certains modes opératoires enseignés aux agents ou à certaines emprises sensibles.
- La parution le 4 avril 2024 de l'œuvre d'un colonel à la retraite, ayant quitté le service actif en 2005. L'ouvrage contient des éléments directement ou indirectement relatifs à l'identité d'agents ou ex agents de la DGSE.
- La parution le 11 mai 2023 de l'ouvrage d'un ancien agent civil de la DGSE.

L'objectif de ce nouveau dispositif est de renforcer les outils de prévention et de répression de la compromission du secret de la défense nationale et de la révélation d'identités protégées, et de préserver l'efficacité opérationnelle des services de renseignement du premier cercle visés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure (CSI), en introduisant pour les agents et anciens agents de ces services une obligation de déclaration avant de publier des ouvrages portant sur leurs activités professionnelles, sous peine de sanction pénale.

Ce nouveau dispositif et les sanctions pénales qu'il instaure s'ajoutent au dispositif répressif existant en matière d'atteintes au secret de la défense nationale. La nouvelle infraction créée pourra se cumuler le cas échéant avec les infractions existantes en matière de compromission. Les éléments constitutifs de ces différents délits sont en effet distincts.

La mesure proposée contribue à une protection renforcée des intérêts fondamentaux de la Nation.

La liberté d'expression est un droit fondamental garanti par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Cette liberté doit être conciliée avec d'autres impératifs, et notamment des motifs d'intérêt général tels que la sécurité nationale, la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation ou la protection du secret de la défense nationale.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dispose que « *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi*. »

La liberté d'expression est une liberté fondamentale, intégrée au bloc de constitutionnalité, qui conditionne l'exercice d'autres droits et libertés comme la liberté de la presse, la liberté d'opinion ou encore la liberté de manifestation.

Dans une décision DC 94-345 du 29 juillet 1994, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser que *« s'il incombe au législateur, compétent, aux termes de l'article 34 de la Constitution, pour fixer* « les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques »*, d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer, il ne saurait le faire, s'agissant d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son existence est une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés, qu'en vue d'en rendre l'exercice plus effectif ou de le concilier avec d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle* ».

Par ailleurs, une décision QPC 2011-192 du 10 novembre 2011 fait référence aux « *exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* ». Le Conseil, se fondant notamment sur les articles 5 et 20 de la Constitution relatifs aux missions du Président de la République et du Premier ministre, a jugé que le *« secret de la défense nationale participe de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, réaffirmés par la Charte de l'environnement, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire* ». Dans sa décision DC 2015-713 du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel précise que le secret de la défense nationale participe des exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire.

A l'occasion de l'examen de la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, le Conseil constitutionnel s'est penché dans sa décision DC 2021-822 du 30 juillet 2021 sur certaines dispositions de l'article 25 de la loi, lequel modifie l'article L. 213-2 du code du patrimoine afin de prolonger la période au terme de laquelle certains documents d'archives publiques deviennent communicables de plein droit. L'article L. 213-2 du code du patrimoine prévoit ainsi un délai de communication de plein droit de 50 ans à compter de la date de ceux-ci pour les « *documents dont la communication porte atteinte au secret de la défense nationale, et qui ont pour ce motif fait l'objet d'une mesure de classification mentionnée à l'article 413-9 du code pénal, ou porte atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat dans la conduite de la politique extérieure, à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la protection de la vie privée, à l'exception des documents mentionnés aux 4° et 5° du présent I. Le même délai s'applique aux documents qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable, ou qui font apparaître le comportement d'une personne dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice*. »

L'article L. 213-2 permet, en outre, de reporter le terme de la période de communicabilité de plein droit des documents jusqu'à la survenue d'un événement déterminé tenant, selon les cas, à la fin de l'emploi des techniques et matériels de guerre par les forces armées, à la perte de la valeur opérationnelle des procédures ou des capacités techniques des services de renseignement, à la perte de la valeur opérationnelle de l'organisation, de la mise en œuvre et de la protection des moyens de la dissuasion nucléaire ou à la fin de l'affectation des installations civiles et militaires précédemment mentionnées.

Le Conseil constitutionnel juge que ces limitations apportées à l'exercice du droit d'accès aux documents d'archives publiques résultant de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à cet objectif (« *ces dispositions mettent en œuvre les exigences*

constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation. Elles poursuivent également l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public »).

La présente mesure est justifiée par un motif d'intérêt général, en l'occurrence la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, et proportionnée à cet objectif : elle renforce le dispositif répressif applicable en matière d'atteintes au secret de la défense nationale par le biais de l'instauration d'une déclaration préalable susceptible de prévenir la survenue du dommage. Au-delà de la seule protection du secret de la défense nationale, le texte encadre le périmètre des informations susceptibles d'être communiquées au public par les agents et anciens agents des services de renseignement lorsque celles-ci sont de nature à nuire à leur efficacité opérationnelle.

La présente proposition assure ainsi une conciliation équilibrée entre les impératifs tenant à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, de la sûreté de l'Etat et de la sécurité publique d'une part, et de la liberté d'expression d'autre part.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme protège la liberté d'opinion et d'expression.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit la liberté d'expression en son article 19 § 2. Le paragraphe 3 précise cependant que l'exercice des libertés prévues au §2 comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumises à certaines restrictions, « *qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :*

- *Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;*
- *A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques* ».

La sécurité nationale constitue ainsi l'un des motifs justifiant la limitation du droit à la liberté d'expression.
Les principes de Syracuse adoptés en 1985 sur les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, exigent que la portée d'une limitation prévue dans le Pacte ne doive aucunement être interprétée de manière à compromettre l'essence du droit concerné. Lesdits principes définissent l'intérêt légitime de sécurité nationale comme étant un intérêt visant à *« protéger l'existence de la nation, son intégrité territoriale ou son indépendance politique contre la force ou la menace de force. »*

L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme prévoit que toute personne a droit à la liberté d'expression. Le texte précise que ce droit *« comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière »*.

Aux termes du 2nd alinéa de l'article 10 précité, *« l'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »*

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

La liberté d'expression n'est pas un droit absolu et des dérogations y sont possibles. Ces limites doivent correspondre à des « *mesures nécessaires dans une société démocratique* », selon les termes du § 2 de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

A ce titre, il peut être relevé que la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne protège en son article 5 la liberté d'opinion et d'expression (*« Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement son opinion par la parole, par l'écrit et par l'image […] »*), tandis que l'article 17a de cette même loi y apporte certaines restrictions : « *Les lois relatives au service militaire et au service de substitution peuvent prévoir pour les membres des forces armées et du service de substitution, pendant la durée de leur service, des limitations au droit fondamental d'exprimer et de diffuser librement leur opinion par la parole, par l'écrit et par l'image (article 5, alinéa 1er, première partie de la 1re phrase), au droit fondamental de la liberté de réunion (article 8) et au droit de pétition (article 17) […]. »*

L'article 20 de la Constitution espagnole protège le droit d'exprimer et de diffuser librement les pensées, les idées et les opinions par la parole, l'écrit ou tout autre moyen de reproduction ainsi que le droit à la production et à la création littéraires, artistiques, scientifiques et techniques. L'article prévoit que ces libertés *« trouvent leur limite dans le respect des droits reconnus au présent titre »*.

Aux Etats-Unis, le premier amendement de la Constitution interdit au Congrès d'adopter des lois limitant la liberté de religion et d'expression, la liberté de la presse ou le droit à s'assembler pacifiquement. Un certain nombre de restrictions sont

cependant apportées par la loi à la liberté d'expression (en matière de diffamation par exemple).

Ainsi, une instruction du ministère de la Défense (DoD) 5230.29 du 13 août 2014 « *Security and Policy Review of DoD Information for Public Release* » (contrôle de sécurité et examen des politiques relatives aux informations du ministère de la Défense destinées à être rendues publiques) expose notamment le mécanisme de révision préalable à la publication qui consiste à déterminer que les informations proposées pour diffusion publique ne contiennent aucune information protégée et sont conformes aux politiques établies par l'agence nationale de la sécurité (NSA), le ministère de la Défense et la communauté du renseignement (*intelligence community*). Le DOPSR (*Defense Office of Prepublication and Security Review*) gère le programme d'examen de sécurité du ministère de la Défense, en examinant les documents écrits destinés à être rendus publics ou à diffusion restreinte. Cela comprend les documents officiels du gouvernement et de l'industrie de la défense, ainsi que les documents soumis par des personnes habilitées ou anciennement habilitées conformément à leurs obligations volontaires en matière d'accord de non-divulgation. Le DOPSR tire son autorité de l'instruction 5230.09 du ministère de la Défense intitulée « *Clearance of DoD Information for Public Release* » (Autorisation de diffusion publique des informations du ministère de la Défense) et de l'instruction 5230.29 « *Security and Policy Review of DoD Information for Public Release* » précitée.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La création d'une obligation pour les agents et anciens agents des services de renseignement de déclaration avant toute publication d'un ouvrage portant sur leurs activités professionnelles, assortie de sanctions pénales en cas de manquement, relève du domaine de la loi.

Dès lors que la mesure est justifiée par un motif d'intérêt général de niveau constitutionnel – le respect de l'exigence constitutionnelle de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, à laquelle participe la protection du secret de la défense nationale –, il est possible de porter atteinte à la liberté d'expression sans méconnaître la Constitution.

L'instauration de ce dispositif est justifiée en outre par l'absence de texte de portée générale soumettant au secret professionnel tout agent ou ancien agent des services, civil ou militaire.

Les dispositions relatives à la protection du secret professionnel ne peuvent en effet qu'être imparfaitement mobilisées en ce domaine : l'article 226-13 du code pénal qui réprime la violation du secret professionnel ne s'applique qu'aux personnes qui en sont dépositaires soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire. En vertu de l'article L.121-6 du code général de la fonction publique (CGFP), tous les agents publics sont tenus au secret professionnel dans le respect des articles 226-13 et 226-14 du code pénal. L'identification du périmètre des informations ainsi protégées n'est pas aisée.

Quant aux militaires, le code général de la fonction publique ne leur est pas applicable (art. L6 CGFP) et le statut général des militaires ne comporte pas de disposition générale du même type. Toutefois, des statuts, fonctions ou missions spécifiques résultant d'une disposition spéciale peuvent astreindre certains militaires à une telle obligation.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif des services de renseignement est de renforcer les outils de prévention et de répression de la compromission du secret de la défense nationale et de préserver l'efficacité opérationnelle des services en introduisant pour les agents et anciens agents des services une obligation de déclaration avant de publier des ouvrages portant sur leurs activités professionnelles, sous peine de sanction pénale.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée.

En effet, en l'état du droit, l'engagement d'une procédure disciplinaire est possible lorsque l'auteur est agent d'un service. À titre d'exemple, l'article 9 du décret n° 2015-386 du 3 avril 2015 fixant le statut des fonctionnaires de la direction générale de la sécurité extérieure prévoit que « *sauf autorisation expresse du ministre de la défense, il est interdit aux fonctionnaires de la direction générale de la sécurité extérieure de communiquer, sous quelque forme que ce soit, sur des sujets en rapport avec les activités de la direction générale de la sécurité extérieure. Le non-respect de cette interdiction expose son auteur à l'engagement d'une procédure disciplinaire, sans préjudice des poursuites judiciaires qu'il peut encourir* ».

Les poursuites judiciaires, qui sont la seule voie possible pour les anciens agents des services, ne permettent cependant pas de protéger efficacement le secret de la

défense nationale : elles sont, en effet, nécessairement postérieures à la réalisation du dommage et imposent à l'Etat de révéler des informations sensibles.

3.2. OPTION RETENUE

A l'image du dispositif retenu pour les départs à l'étranger des militaires ayant exercé des fonctions sensibles[196], le régime envisagé n'est pas un régime d'autorisation préalable des publications, mais bien un régime de déclaration préalable à la publication (avant toute communication à un tiers, quel qu'il soit y compris éditeur, société de production, etc) envisagée par un agent ou un ancien agent des services de renseignement permettant au ministre d'engager un dialogue en informant l'agent que la publication, diffusion ou communication envisagée à des tiers est de nature à porter atteinte au secret de la défense nationale ou à conduire à la révélation des procédures opérationnelles ou des capacités techniques des services spécialisés de renseignement afin que celui-ci modifie son œuvre préalablement à toute publication. Les textes d'application préciseront les modalités de communication au ministre par l'auteur de la version amendée et le délai dans lequel le ministre doit notifier sa décision d'opposition si l'auteur refuse de procéder aux modifications demandées.

Ce n'est qu'en cas de refus que le ministre pourrait s'opposer à la communication de l'œuvre. Le dispositif envisagé permettra dès lors de sanctionner pénalement le non-respect de l'obligation de déclaration préalable et, le cas échéant, le non-respect de l'opposition à la publication ou diffusion du ministre.

Au-delà de la sanction, le dispositif instaure un dialogue préalable entre l'auteur et le ministère de tutelle qui permettra, dans la plupart des cas, de mieux préserver l'efficacité opérationnelle des services, sans compromettre la possibilité de livrer des témoignages.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Un article L. 861-4 est créé au sein du code de la sécurité intérieure.

[196] Dispositif codifié à l'article L. 4122-11 du code de la défense.

Le régime envisagé n'étant pas un régime d'autorisation mais de déclaration préalable des publications, celui-ci est compatible avec l'objectif de protection de la liberté d'expression. L'opposition du ministre ne pouvant porter que sur des contenus susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale, à certains services ou unités spécialisés dans les conditions prévues par les articles 413-13 et 413-14 du même code, ou de conduire à la révélation des procédures opérationnelles ou des capacités techniques des services spécialisés de renseignement, il permet de concilier de manière équilibrée la préservation de la liberté d'expression avec les enjeux inhérents à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le dispositif envisagé est conforme aux normes édictées par le droit international et le droit de l'Union européenne.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'impact sur les entreprises susceptibles d'intervenir dans la diffusion des œuvres de l'esprit dont il est ici question est particulièrement limité au regard de la faible volumétrie des œuvres concernées. Dans l'hypothèse très résiduelle où, avant l'entrée en vigueur de la présente mesure, des relations contractuelles auraient été nouées entre l'auteur d'une œuvre et une entreprise ou un tiers chargé d'en assurer la diffusion, les conséquences d'une éventuelle opposition du ministre à ladite diffusion seraient à analyser sous l'angle du droit des contrats et de la responsabilité de l'administration, selon les règles applicables en ces matières.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

L'impact sur le budget de l'État est très limité et circonscrit au recouvrement des amendes éventuellement prononcées qui abonderont le budget de l'État.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Cette mesure peut avoir un impact sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration des ministères de tutelle des différents services de renseignement. Cependant, l'impact sera limité au regard de la volumétrie d'œuvres susceptibles de faire l'objet de l'obligation préalable de déclaration.

La mesure est également susceptible d'avoir un impact sur l'activité du ministère de la Justice et du ministère de l'Intérieur en ce qu'elle crée une nouvelle infraction. Sur ce point, l'impact peut être évalué comme étant faible au regard de la volumétrie prévisible d'infractions susceptibles d'être constatées.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La mesure garantit une conciliation équilibrée entre la liberté d'expression, préalable nécessaire à l'information du public, et la protection des intérêts fondamentaux de la Nation.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les présentes dispositions ne requièrent aucune consultation obligatoire et aucune consultation facultative n'a été conduite.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

S'agissant d'un texte comportant des dispositions pénales de fond créant une infraction nouvelle, celui-ci ne dispose que pour l'avenir et ne s'appliquera pas aux faits commis antérieurement à son entrée en vigueur (principe de non-rétroactivité prévu à l'article 112-1 du code pénal).

Le dispositif sera cependant applicable aux agents qui, bien qu'ayant cessé leurs fonctions antérieurement à la promulgation du texte, commettraient l'infraction de non-déclaration ou de publication en violation de l'opposition du ministre postérieurement à cette promulgation.

Les dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure envisagée s'applique sur l'ensemble du territoire national de la République française.

A cet effet, elle est applicable sans mention spécifique dans les collectivités régies par le principe d'identité législative.

Dans les collectivités relevant du principe de la spécialité législative, une mention expresse d'application dans le code de la sécurité intérieure étend ce nouveau dispositif dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Par ailleurs, ces dispositions sont applicables de plein droit à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de la disposition.

Article 18 – Restaurer, en les encadrant, l'usage des URL dans les algorithmes utilisés par les services de renseignement

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure (CSI), issu de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 *relative au renseignement*, a autorisé, d'abord à titre expérimental et pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, la mise en œuvre de traitements automatisés sur les données des opérateurs de communications électroniques et des fournisseurs de services internet afin de détecter, en fonction de paramètres précisés dans l'autorisation, des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste. La loi précise que ces traitements ne peuvent recueillir d'autres données que celles qui répondent à leurs paramètres de conception, ni permettre l'identification des personnes auxquelles les informations ou documents se rapportent. Ces traitements sont autorisés au cas par cas par le Premier ministre après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), d'abord pour une durée de deux mois, l'autorisation pouvant ensuite être renouvelée dans les mêmes formes pour une durée de quatre mois. La CNCTR dispose d'un accès permanent, complet et direct à ces traitements ainsi qu'aux informations et données recueillies. Elle est informée de toute modification apportée aux traitements et paramètres et peut émettre des recommandations. Seuls les services dits « du premier cercle » définis à l'article L. 811-2 et énumérés à l'article R. 811-1 du code de la sécurité intérieure peuvent recourir à cette technique.

Ce n'est que lorsque les traitements détectent des données susceptibles de caractériser l'existence d'une menace à caractère terroriste que la loi prévoit que le Premier ministre peut, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), autoriser l'identification de la ou des personnes en cause et le recueil des données de connexion afférentes. Ces données doivent être exploitées dans un délai de soixante jours à compter de ce recueil et sont détruites à l'expiration de ce délai, sauf en cas d'éléments sérieux confirmant l'existence d'une menace terroriste attachée à une ou plusieurs des personnes concernées.

Cette technique a été pérennisée par la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 *relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement*, qui a également autorisé la mise en œuvre d'un tel traitement sur les adresses complètes de ressources utilisées sur internet, dites « URL ».

L'intégration des adresses complètes de ressources utilisées sur internet faisait suite à la délibération n° 2015-455 du 17 décembre 2015 *portant avis sur un projet de décret en Conseil d'Etat relatif aux techniques de renseignement* de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et à la délibération n°1/2016 du 14 janvier 2016 de la CNCTR sur ce même projet de décret, ces deux autorités administratives indépendantes ayant considéré que les URL constituaient des données mixtes. Les URL sont, en effet, certes nécessaires à l'acheminement des communications, mais comprennent également des mots faisant référence au contenu de correspondances échangées ou aux informations consultées. Tant la CNIL que la CNCTR ont donc considéré qu'ils ne peuvent être assimilés à de simples données de connexion et qu'il était nécessaire de les mentionner expressément dans la loi afin de rendre possible leur traitement dans le cadre de la technique prévue par l'article L. 851-3.

La loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 *visant à prévenir les ingérences étrangères en France* a ensuite autorisé, à titre expérimental, l'emploi de cette technique de renseignement pour les seules finalités mentionnées au 1° (défendre et promouvoir l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale), au 2° (défendre et promouvoir les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère) de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure en vue de détecter des connexions susceptibles de révéler des ingérences étrangères ou des menaces pour la défense nationale. Cette expérimentation a été prévue pour une durée de trois ans et court jusqu'au 1er juillet 2028.

Le législateur avait, par la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 *visant à sortir la France du piège du narcotrafic*, entendu étendre cette technique à la lutte contre la criminalité et la délinquance organisées (finalité mentionnée au 6° de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure) en vue de détecter des connexions susceptibles de révéler des menaces relatives à la criminalité organisée et à la délinquance organisée portant sur des délits punis de dix ans d'emprisonnement en tant qu'elles concernent le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes et de produits explosifs, l'importation et l'exportation de ces marchandises prohibées commises en bande organisée ainsi que le blanchiment des produits qui en sont issus.

Dans sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, le Conseil constitutionnel a cependant censuré l'extension du recours à des traitements automatisés pour la lutte contre la criminalité et la délinquance organisées ainsi que l'intégration des URL à ces traitements pour l'ensemble des finalités.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

- *Le droit au respect de la vie privée :*

Le droit au respect de la vie privée est rattaché à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* » (n° 99-416 DC, 23 juillet 1999, cons. 45).

Le Conseil constitutionnel considère qu' « *il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'il doit, en particulier, assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et d'autres exigences constitutionnelles, telles que la recherche des auteurs d'infractions et la prévention d'atteintes à l'ordre public, nécessaires, l'une et l'autre, à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle* » (n° 2010-604 DC, 25 février 2010, cons. 22).

Les restrictions qui peuvent être apportées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif (n° 2012-652 DC, 22 mars 2012, cons. 8).

- *Le droit au secret des correspondances :*

Le Conseil constitutionnel rattache le droit au secret des correspondances aux articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (n° 2004-492 DC, 2 mars 2004, cons. 4).

Il considère qu'« *il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties. Au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir, l'inviolabilité du domicile privé, le secret des correspondances et le respect de la vie privée* » (même décision).

Dans sa décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, dans leur version initiale. Il a considéré qu'elles ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, compte tenu des nombreuses garanties prévues, dont est principalement responsable la Commission

nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), autorité administrative indépendante (cons. 60).

A cet égard, s'agissant de la CNCTR, le Conseil a notamment jugé « *que la composition et l'organisation de cette autorité administrative indépendante sont définies aux articles L. 831-1 à L. 832-5 du code de la sécurité intérieure dans des conditions qui assurent son indépendance ; que ses missions sont définies aux articles L. 833-1 à L. 833-11 du même code dans des conditions qui assurent l'effectivité de son contrôle ; que, conformément aux dispositions de l'article L. 841-1 du même code, le Conseil d'État peut être saisi par toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de recueil de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard ou par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement* » (considérant 51).

Si, saisi de la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, le Conseil constitutionnel n'a pas examiné dans sa décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021 l'intégration des adresses complètes de ressources sur internet au sein des données pouvant être traitées dans le cadre de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, il convient de souligner que les garanties prévues par le législateur en 2015 ont été renforcées par la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021.

Au titre de ces garanties figurent notamment :

- l'encadrement des finalités pour lesquelles il peut être recouru à cette technique ;
- une autorisation de mise en œuvre accordée par le Premier ministre, sur demande des ministres de tutelle des services de renseignement ;
- l'obligation de solliciter l'avis préalable d'une autorité administrative indépendante, la CNCTR, dotée en outre de prérogatives de contrôle ; renforçant les garanties dont le dispositif validé par le Conseil constitutionnel en 2015 était déjà entouré, la loi du 30 juillet 2021 a significativement renforcé la portée des avis de la CNCTR, en subordonnant l'exécution de l'autorisation délivrée par le Premier ministre en dépit d'un avis défavorable de la Commission à l'intervention de la formation spécialisée du Conseil d'Etat statuant sous vingt-quatre heures ;
- la durée limitée à deux mois de la première autorisation ;
- l'impossibilité d'identifier les personnes auxquelles les informations ou documents utilisés par le traitement algorithmique se rapportent sans délivrance d'une nouvelle autorisation individualisée du Premier ministre, après un nouvel avis de la CNCTR (qui ne peut être surmonté, s'il est défavorable, que par l'intervention de la formation spécialisée du Conseil d'Etat) ;

- le délai d'exploitation des données recueillies limité à soixante jours à compter du recueil et la destruction immédiate des données non détectées comme susceptibles de révéler une menace ;

- l'impossibilité de recourir à la procédure d'urgence prévue par le deuxième alinéa de l'article L. 821-1 du code de la sécurité intérieure pour les demandes d'autorisation ou de renouvellement des algorithmes ;

- l'existence d'une voie de recours spéciale devant le Conseil d'Etat, ouverte à la CNCTR et à toute personne souhaitant vérifier que la technique n'a pas été irrégulièrement mise en œuvre à son encontre ;

- la centralisation au sein d'un service du Premier ministre de l'exécution des traitements et opérations mis en œuvre ;

- la restriction du champ des services de renseignement susceptibles de solliciter une autorisation de mise en œuvre des algorithmes aux seuls services du premier cercle mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure.

En 2025, la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic a étendu la possibilité de recourir à des traitements automatisés, intégrant le cas échéant des URL, à une partie de la lutte contre la criminalité et de la délinquance organisées (finalité mentionnée au 6° de l'article L. 811-3 du CSI).

Saisi de ce projet de loi, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, admis que le législateur, en permettant le recours à tels traitements, poursuivait bien un objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

Cependant, il a censuré la possibilité, d'une part, de recourir à un traitement automatisé des données pour lutter contre la criminalité et la délinquance organisées et, d'autre part, faisant usage d'une jurisprudence dégagée à l'occasion de sa décision 85-196 DC du 08 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, d'intégrer les URL à tout traitement pour l'ensemble des finalités, considérant que le législateur n'avait pas assuré une conciliation équilibrée entre l'objectif poursuivi et celui lié au droit au respect de la vie privée.

Il a ainsi relevé que ces traitements automatisés, qui permettent d'utiliser « *non seulement les données portant sur l'identification des personnes utilisatrices des services fournis par les opérateurs, sur les caractéristiques techniques des communications assurées par ces derniers et sur la localisation des équipements terminaux, mais également les adresses complètes de ressources utilisées sur internet* » « *permettent ainsi de procéder à grande échelle à l'analyse systématique et automatisée de données qui sont susceptibles de porter sur le contenu des correspondances échangées ou des*

informations consultées dans le cadre de ces communications. » (CC, décision n° 2025-885 DC, 12 juin 2025, cons. 127).

Le commentaire de cette décision a permis de préciser que le Conseil constitutionnel « *[n'avait] pas entendu opposer une interdiction définitive du recours aux traitements algorithmiques, même pour traiter des « URL », mais l'[avait] subordonné à un encadrement nettement plus précis des types de données susceptibles d'être recueillies, par le législateur lui-même (et non en reportant les garanties sur la seule effectivité du contrôle confié à la CNCTR).* »

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

1.3.1. Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH)

L'article 8 de la CESDH consacre le droit pour chacun au respect de la correspondance au titre de la protection, plus large, de la vie privée et familiale. Ce même article précise que l'autorité publique ne peut s'ingérer dans l'exercice de ce droit « que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

La Cour de Strasbourg admet, de façon constante depuis son arrêt Klass et autres c. Allemagne (n° 5029/71, 6 septembre 1978), que les services de renseignement des Etats puissent se munir de moyens de surveiller les individus pour faire face à des menaces pouvant mettre en péril une société démocratique. Les mesures prises à cet égard, qui peuvent concerner un grand nombre de données, ne portent ainsi pas, par nature, une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée protégée par l'article 8 de la CESDH.

La Cour a exposé les principes généraux qui permettent de déterminer si une mesure de surveillance secrète est conforme aux exigences de l'article 8 § 2 de la CESDH dans son arrêt Weber et Saravia c. Allemagne (n° 54934/00, 29 juin 2006, § 95). S'agissant plus précisément d'un système d'interception généralisée des communications, la Cour précise qu'une ingérence dans le droit consacré à l'article 8 de la CESDH ne peut se justifier que si :

- elle est prévue par la loi, c'est-à-dire qu'elle doit avoir une base en droit interne et être compatible avec la prééminence du droit ; elle doit être accessible à la personne concernée, prévisible quant à ses effets et assurer une protection adéquate contre l'arbitraire ;

- elle vise un ou plusieurs des buts légitimes énumérés à l'article 8§2 de la CESDH et est nécessaire, dans une société démocratique, pour atteindre ce ou ces buts.

1.3.2. Droit de l'Union européenne

Dans un arrêt La Quadrature du Net E.A. du 6 octobre 2020, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne s'oppose pas à la mise en œuvre de la technique de recueil de renseignement mentionnée à l'article L. 851-3 du CSI dès lors qu'elle est « limitée à des situations dans lesquelles un Etat membre se trouve confronté à une menace grave pour la sécurité nationale qui s'avère réelle et actuelle ou prévisible » et sous réserve qu'elle « [fasse] l'objet d'un contrôle effectif soit par une juridiction, soit par une entité administrative indépendante, dont la décision est dotée d'un effet contraignant, visant à vérifier l'existence d'une situation justifiant ladite mesure ainsi que le respect des conditions et des garanties devant être prévues ».

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'état de la menace se caractérise aujourd'hui par son caractère à la fois diffus et évolutif. Les comportements de leurs auteurs s'adaptent à la multiplication et à l'évolution des moyens de communications électroniques, qui favorisent les contacts à distance entre individus ainsi qu'un passage à l'acte rapide. Dans ce cadre, la technique de renseignement prévue par l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure constitue la seule technique de renseignement domestique visant à permettre la détection de nouvelles menaces. C'est pourquoi celle-ci répond à un besoin essentiel de détection précoce des menaces émanant d'auteurs qui ne sont pas connus, et qui ne peuvent donc pas faire l'objet d'une surveillance ciblée *a priori*.

De plus, l'évolution des usages conduit à ce que l'immense majorité des communications empruntent désormais le réseau Internet et non les réseaux téléphoniques classiques. Les simples données de connexion, majoritairement issues de la téléphonie classique, ne sont plus suffisantes à l'heure où le recours à des solutions utilisant Internet se développent.

Il est donc indispensable pour l'activité des services spécialisés de renseignement de pouvoir intégrer les adresses complètes de ressources utilisées sur internet chaque fois que nécessaire pour garantir la pleine efficacité de leur action, et leur permettre de caractériser et d'évaluer ces menaces.

A titre d'exemple, ce besoin est particulièrement prégnant dans la prévention des menaces liées à la défense nationale, afin en particulier de détecter et de prévenir les cyberattaques. L'utilisation d'URL est dans ce cadre nécessaire à la détection de schémas d'attaques sur le territoire national.

Par ailleurs, à l'instar du terrorisme, le narcotrafic et la criminalité organisée constituent une menace majeure pour la sécurité nationale, responsable d'une part importante de la violence dans les zones urbaines françaises, principale cause d'homicides, et génératrice de flux financiers illicites qui déstabilisent l'économie légale. Le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur les narcotrafics a contribué à mettre en évidence l'intensité de cette menace criminelle. Dans ce contexte, il semble justifié de se doter de moyens comparables à ceux dédiés à la lutte contre le terrorisme pour plus d'efficacité.

A cet égard, la mission de la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED) en matière de lutte contre les trafics consiste à prévenir l'introduction de produits illicites sur le territoire national, en identifiant les trafiquants ainsi que leurs modes opératoires. Or, il manque aujourd'hui dans l'arsenal des techniques de renseignement à disposition du service, un outil qui lui permettrait de travailler sur les signaux faibles afin de définir le plus en amont possible des cibles sur la base de schémas répétitifs mis en place par les organisations criminelles. En pratique, l'information issue de la mise en œuvre de la technique de renseignement prévue par l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure au titre de la finalité « prévention de la criminalité et de la délinquance organisées » prévue à l'article L. 811-3 du même code sera ensuite traitées par les services de renseignement et fera l'objet d'investigation classique permettant l'entrave.

Cependant, afin de tenir compte du caractère intrusif de cette technique, le choix a été fait d'en limiter l'usage. Ainsi, l'extension à la finalité ne sera pas totale puisque seuls la lutte contre le narcotrafic et le trafic d'arme, ainsi que les blanchiments afférents sont visés dans le projet de loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article vise donc à inclure parmi les données pouvant être intégrées à la technique de renseignement dite de l'algorithme prévue par l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure les adresses complètes de ressources sur internet.

Il vise également à permettre l'emploi de cette technique pour la lutte contre la criminalité et la délinquance organisées.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

A la suite de la décision n° 2025-885 du Conseil constitutionnel, le Gouvernement aurait pu faire le choix de ne pas ré-intégrer les URL aux traitements automatisés mis en œuvre en application des dispositions de l'article L. 851-3 du CSI et de ne pas permettre le recours à de tels traitements pour lutter contre la criminalité et la délinquance organisées. Cette option a néanmoins été écartée car elle ne permettait pas de répondre à un besoin de détection précoce, dans un cadre d'accroissement et de diversification de la menace ; il était donc nécessaire de restaurer le dispositif existant, en l'encadrant de manière à répondre à la censure prononcée par le Conseil constitutionnel.

3.2. OPTION RETENUE

Au regard des caractéristiques de la menace telles que rappelées, des comportements de leurs auteurs et de la pertinence de recourir aux URL dans le cadre de l'exercice de leurs missions, il est toutefois indispensable que les services spécialisés de renseignement puissent avoir la possibilité de recourir à des traitements automatisés intégrant des URL afin de détecter les menaces et ingérences en matière de lutte contre le terrorisme, contre les ingérences étrangères, la criminalité et la délinquance organisées ainsi qu'en faveur de la défense nationale.

À la suite de la décision n° 2025-885 DC, le projet de loi du Gouvernement entoure le recours à ces traitements de plusieurs garanties visant à assurer l'équilibre entre, d'une part, les impératifs de sécurité et l'exigence constitutionnelle de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, et, d'autre part, la protection du respect de la vie privée et du droit au secret des correspondances.

Les garanties déjà existantes à l'égard du respect de la vie privée, liées notamment à une exécution centralisée des traitements par le groupement interministériel de contrôle (GIC), qui fait écran entre les données traitées et les services de renseignements demandeurs, et à la nécessité pour ces services de justifier et d'obtenir au cas par cas une nouvelle autorisation du Premier ministre après un nouvel avis de la CNCTR pour chaque levée d'anonymat des données détectées comme susceptibles de caractériser une menace, demeurent dans la rédaction proposées.

Il convient en effet de rappeler que les traitements utilisés ne permettent pas l'identification directe des personnes auxquelles les informations, documents ou adresses utilisés se rapportent. Cette identification – qui seule met en cause le droit au respect de la vie privée – est subordonnée à une procédure faisant intervenir le Premier ministre et la CNCTR.

La technique repose ainsi sur deux garanties fortes, comme le soulignait le rapport n° 694 (2020-2021) des sénateurs Marc-Philippe DAUBRESSE et Agnès CANAYER, fait au nom de la commission des lois et déposé le 16 juin 2021, sur le projet de loi *relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement*, soit « *le rôle du GIC en tant que tiers de confiance ainsi que […] le contrôle exercé de façon permanente par la CNTCR*. »

Les garanties existantes sont renforcées par des exigences accrues dans la rédaction proposée par le projet de loi.

L'architecture de l'article L. 851-3 est tout d'abord entièrement revue afin de rendre la disposition plus claire et intelligible.

L'article est ainsi construit de la manière suivante : le I cible les finalités pour lesquelles la technique peut être mise en œuvre ; le II reprend les données pouvant être utilisées dans les paramètres de conception ; le III détermine le contenu de l'autorisation du Premier ministre, et les limites apportées par la loi ; le IV les modalités de rendu d'avis de la CNCTR ; le V les modalités de mise en œuvre de la technique une fois l'autorisation accordée ; le VI les modalités de levée d'anonymat ; le VII les modalités d'autorisation de renouvellement de l'autorisation ; le VIII les modalités de réquisition des opérateurs ; et le IX l'impossibilité d'utiliser la procédure d'urgence pour les autorisation initiales et leur renouvellement.

Les garanties entourant la technique sont ensuite renforcées, à tous les stades de la procédure :

- les données utilisées peuvent ainsi intégrer les adresses complètes de ressources sur internet, mais uniquement lorsqu'elles sont nécessaires à la détection des ingérences ou menaces ciblées ;

- l'autorisation du Premier ministre devra ainsi préciser les paramètres de conception du traitement automatisé.

- les adresses complètes de ressources utilisées sur internet, lorsqu'elles sont inclues dans ces paramètres, devront obéir aux critères suivants :

    - soit diriger vers des ressources en rapport avec les finalités du traitement ;

Cette catégorie correspond à des URL donnant accès à des données en lien direct avec ces finalités, par exemple, les pages du site internet d'un groupe terroriste ou le lien de téléchargement de documents édités par ce groupe ;

- soit diriger vers des ressources dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles sont utilisées pour des ingérences ou menaces visées ;

Cette catégorie correspond à des URL sans lien apparent avec ces finalités mais dont l'usage est détourné ; par exemple, l'URL d'un groupe de discussion identifié, hébergé par un site internet anodin mais dont il est établi qu'il est utilisé par des terroristes, ou les pages de résultats d'un moteur de recherche requêté sur la base de mots clés explicitement rattachables aux finalités ;

- soit avoir des caractéristiques de nature à révéler les ingérences ou menaces ciblées ;

Cette catégorie correspond à des URL qui, en raison de leurs caractéristiques techniques, révèlent un lien avec les finalités poursuivies, par exemple parce que ces caractéristiques sont propres à un mode opératoire utilisé dans le cadre de cyberattaques.

- l'avis préalable de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement devra être rendu en formation plénière, dans un délai de quarante-cinq jours (alors que le délai prévu par l'article L. 821-3 du code de la sécurité intérieure est de soixante-douze heure) lorsque la première demande d'autorisation inclut des URL ; par ailleurs pour les premières demandes d'autorisation relative à un traitement automatisé ne comportant pas d'URL le délai est également allongé, pour être porté à trente jours ;

- la mise en œuvre des traitements demeure centralisée au sein d'un service du Premier ministre. Le projet de loi indique expressément qu'aucun service spécialisé de renseignement ne peut accéder à ces données au stade de la mise en œuvre de la demande ;

- s'agissant de la levée d'anonymat, le projet de loi ajoute aux garanties actuellement existantes la précision selon laquelle la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement dispose d'un accès permanent, complet, direct et immédiat aux données susceptibles de révéler l'existence d'une ingérence ou d'une menace ;

- enfin, s'agissant des demandes de renouvellement d'autorisation, d'une part, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement rendra son avis sur ces demandes dans un délai porté de vingt-quatre heures à soixante-douze heures et, d'autre part, ces demandes devront comporter une motivation renforcée du recours aux URL le cas échéant.

L'encadrement renforcé, tant en amont qu'en aval, est ainsi garant d'un juste équilibre entre protection des intérêts fondamentaux de la Nation et droit au respect de la vie

privée.

A noter également que le II de la présente disposition limite le champ d'application temporel de la technique de l'algorithme au 1er juillet 2029 pour les finalités de lutte contre les ingérences étrangères, contre les menaces pour la défense nationale et contre les menaces relatives à la criminalité organisée et à la délinquance organisée portant sur des délits punis de dix ans d'emprisonnement en tant qu'elles concernent le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes et de produits explosifs, l'importation et l'exportation de ces marchandises prohibées commises en bande organisée ainsi que le blanchiment des produits qui en sont issus. Le IV prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, 6 mois avant cette date, un rapport permettant d'évaluer l'utilité de cette mesure.

Par ailleurs, l'ensemble de la procédure continue de s'exercer sous le contrôle du Conseil d'Etat, qui peut être saisi, par la CNCTR et par toute personne y ayant un intérêt, de la régularité de la mise en œuvre de cette technique de renseignement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure est modifié.

A la suite de la décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025 du Conseil constitutionnel, l'article entoure de garanties supplémentaires l'utilisation d'adresses complètes de ressources sur internet dans le cadre de la technique de l'algorithme.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le Groupement interministériel de contrôle (GIC) continuera, au bénéfice et à la demande des services de renseignement, sous le contrôle de la CNCTR, à mettre en œuvre ce dispositif.

Les capacités de la CNCTR pour contrôler la nécessité et la proportionnalité de la mise en œuvre de la technique sont renforcées tant juridiquement que techniquement.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le dispositif prévu à l'article L. 851-3 du CSI a pour finalité de détecter les comportements susceptibles de constituer une menace.

L'identification de la ou des personnes dont les données ont été détectées, qui met seule en cause le droit au respect de la vie privée, ne peut intervenir que dans un second temps, à l'issue d'une nouvelle autorisation individualisée délivrée par le Premier ministre après nouvel avis de la CNCTR.

La demande de levée d'anonymat sera d'autant plus pertinente au regard de la finalité poursuivie que le recours aux URL aura été strictement encadré et contrôlé en amont.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Cette disposition a été présentée, conformément à L. 36-5 du code des postes et des communications électroniques, à l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) qui a rendu son avis le 19 février 2026.

La consultation de la CNIL est requise également sur le fondement du 4° du I de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, en vertu duquel elle se prononce sur « tout projet de loi ou de décret ou toute disposition de projet de loi ou de décret relatifs à la protection des données à caractère personnel ou au traitement de telles données ». La CNIL a rendu un avis le 5 février 2026.

Cette disposition a été présentée, à titre facultatif, à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) en application de l'article L. 833-11 du CSI qui a rendu son avis le 13 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Ces dispositions s'appliqueront dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Le II de la présente disposition limite le champ d'application temporel de la technique de l'algorithme au 1er juillet 2029 pour les finalités de lutte contre les ingérences étrangères, contre les menaces pour la défense nationale et contre les menaces relatives à la criminalité organisée et à la délinquance organisée portant sur des délits punis de dix ans d'emprisonnement en tant qu'elles concernent le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes et de produits explosifs, l'importation et l'exportation de ces marchandises prohibées commises en bande organisée ainsi que le blanchiment des produits qui en sont issus.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article sera applicable sur l'ensemble du territoire de la République française.

A cet effet, elle est applicable sans mention spécifique dans les collectivités régies par le principe d'identité législative.

Dans les collectivités relevant du principe de la spécialité législative, une mention expresse d'application dans le code de la sécurité intérieure étend ce nouveau dispositif dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Par ailleurs, ces nouvelles dispositions sont applicables de plein droit à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne nécessite aucun texte d'application.

Article 19 – Création d'une obligation déclarative pour certaines personnes exerçant au sein de zones à régime restrictif souhaitant exercer une activité pour le compte d'une entité étrangère à des fins de protection des intérêts fondamentaux de la Nation

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

1.1.1. Un dispositif au cœur de la protection des intérêts fondamentaux de la Nation

Le potentiel scientifique et technique de la Nation est constitué de l'ensemble des biens matériels et immatériels propres à l'activité scientifique fondamentale et appliquée et au développement technologique. Ce potentiel constitue l'un des éléments des intérêts fondamentaux de la nation définis par l'article 410-1 du code pénal.

L'objectif de la politique publique de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation (PPST) est de préserver les échanges et coopérations scientifiques, nécessaires à la recherche scientifique et au progrès technologique, tout en protégeant les intérêts fondamentaux de la Nation. Elle vise ainsi à empêcher que les personnes qui pourraient accéder à certaines unités de recherche et/ou développement publiques ou privées sur le territoire national, ou qui se trouvent en contact avec le personnel qui y travaille, acquièrent de manière indue des savoirs ou savoir-faire qui pourraient être utilisés à des fins malveillantes ou défavorables aux intérêts de la France. La protection des savoirs et savoir-faire sensibles repose sur l'identification précise des activités de recherche et développement les plus exposées à quatre risques :

- le risque 1 (**R1**), « intérêts économiques de la nation », concerne les atteintes au potentiel scientifique et technique susceptibles de porter préjudice aux intérêts et à la compétitivité économiques et scientifiques de la France ;
- le risque 2 (**R2**), « arsenal militaire », concerne le détournement du potentiel scientifique et technique susceptible de renforcer les capacités militaires (conventionnelles) d'un autre pays ou d'affaiblir les capacités de défense françaises ;
- le risque 3 (**R3**), « prolifération », concerne le détournement de savoirs et savoir-faire susceptibles de contribuer à la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, dans les domaines nucléaire, balistique, chimique

ou biologique ;

- le risque 4 (**R4**), « terrorisme », concerne le détournement de savoirs et savoir-faire susceptibles d'être utilisés pour commettre des actes terroristes, sur le territoire national ou à l'étranger (ce risque comprend également le risque radiologique).

Une liste des secteurs scientifiques et techniques protégés, conçue comme une nomenclature nationale, est publiée en annexe I de l'arrêté du 3 juillet 2012 modifié relatif à la protection du potentiel scientifique et technique de la Nation. Parmi ces secteurs protégés, les savoir-faire de certaines spécialités sont particulièrement sensibles au regard du risque de terrorisme (R4) ou de prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs (R3). Ce sont les spécialités dites « sensibles ».

Le dispositif de la PPST est déployé au sein de secteurs scientifiques et techniques protégés et se manifeste par :

- l'identification et l'évaluation d'unités protégées dont les activités relèvent de secteurs scientifiques et techniques protégés en raison de l'intérêt qu'ils présentent pour la Nation ou pour ceux qui les convoitent. La protection et la circulation des informations y sont organisées ;

- la création de zones à régime restrictif (ZRR), au sein des unités protégées les plus sensibles, définies à l'article R. 413-5-1 du code pénal et par les règles qui y régissent la circulation. Ces zones constituent des lieux et espaces clos à l'intérieur desquels des mesures de protection sont instaurées en raison des risques élevés de détournement ou de captation des informations, données, technologies et matériels qui s'y trouvent ;

- l'examen de certains projets de coopérations scientifiques internationales formalisées par les établissements français et qui opèrent au sein des secteurs scientifiques et techniques protégés. L'examen est effectué avant signature de l'accord afin de limiter le transfert indu de savoirs et savoir-faire sensibles ;

- l'adoption d'une politique de sécurité des systèmes d'information adaptée à la protection des données sensibles hébergées, en cohérence avec la sécurité des systèmes d'information du service, de l'établissement ou de l'entreprise dans lequel ces unités se situent.

Le dispositif de la PPST suppose une concertation entre les ministères concernés Les ZRR constituent des zones protégées (art. 413-7 du code pénal) où sont menées des recherches présentant un certain degré de sensibilité au regard des intérêts fondamentaux de la Nation. Ces zones sont créées après que le besoin de protection a été déterminé par le ministre qui a la charge des éléments essentiels du potentiel

scientifique et technique à protéger, au regard des quatre risques cités *supra*[197]. En pratique, il s'agit du ministre qui dispose d'un lien de tutelle, d'une expertise sectorielle, ou d'un lien contractuel avec l'entreprise, l'organisme ou le laboratoire français concerné.

La protection du potentiel scientifique et technique de la nation est assurée par concertation entre les pouvoirs publics et les chefs des services, établissements ou entreprises. Dans le cadre de la création d'une ZRR, le chef de service, d'établissement ou d'entreprise a la charge d'identifier les informations sensibles, de délimiter la zone nécessitant un besoin réel de protection contenant les savoirs sensibles et adresse enfin au service compétent du ministre concerné (généralement le service du haut fonctionnaire de défense et de sécurité), un dossier de demande de création de ZRR. La ZRR est ensuite formellement crée par arrêté du ministre concerné. Cet arrêté n'est pas publié au Journal Officiel. Tout accès à une zone à régime restrictif doit faire l'objet d'une autorisation de la part du chef de service, d'établissement ou d'entreprise. L'autorisation d'accès à une ZRR est individuelle, nominative et limitée dans le temps. Conformément à l'article R. 413-5-1 du code pénal, cette autorisation ne peut intervenir qu'après avis favorable du ministre qui a déterminé le besoin de protection. Cette autorisation renouvelable ne peut être délivrée pour plus de cinq ans.

Le dispositif cherche à concilier la meilleure protection possible de ces savoirs et savoir-faire avec les objectifs et moyens disponibles des établissements concernés, tout en garantissant l'ouverture nécessaire pour ne pas entraver sans distinction les dynamiques scientifique et industrielles ou les coopérations internationales.

1.1.2. Une augmentation constante des tentatives d'atteintes au potentiel scientifique et technique de la Nation

Le potentiel scientifique et technique de la Nation fait l'objet de tentatives de captation dont l'un des leviers est le recours au débauchage de nos chercheurs. Depuis plusieurs années, les services ministériels chargés du pilotage de la PPST constatent en effet des stratégies étrangères de captation de talents et savoir-faire nationaux particulièrement offensives, y compris dans des domaines sensibles stratégiques. Une part importante de ces cas de débauchages dépasse le seul cadre des militaires et agents civils visés par le dispositif créé par l'article 42 de la loi de programmation militaire 2024-2030 (cf. *infra*) et concerne des personnels du monde de la recherche participant au développement des savoir-faire sensibles, tant en activité que retraités.

[197] En pratique, chacun de ces risques fait l'objet, pour chaque unité, d'une cotation de 0 à 3 : 0 = non concerné ; 1 = préjudice limité ; 2 = préjudice moyen ; 3 = préjudice fort.

La présente mesure vise à répondre à cette problématique qui met en cause la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation en créant un nouveau dispositif d'encadrement des activités exercées pour le compte d'une entité étrangère dans des secteurs particulièrement sensibles identifiés au titre de la PPST.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

1.2.1. La sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation constitue une exigence constitutionnelle pouvant justifier une atteinte à d'autres principes à valeur constitutionnelle

Il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat que les « *exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* », au premier rang desquelles figurent l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, qui en sont la finalité, mais également la protection du secret de la défense nationale, la libre disposition de la force armée ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique, sont prises en compte par le juge dans son contrôle de proportionnalité en cas d'atteinte à d'autres principes à valeur constitutionnelle.

Il revient au juge d'assurer une « *conciliation qui ne soit pas déséquilibrée* » entre la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et les autres exigences constitutionnelles[198].

1.2.2. Les dérogations à la liberté contractuelle doivent être justifiées par des motifs d'intérêt général

S'appuyant sur les dispositions de l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, le Conseil constitutionnel considère que : « *le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789* »[199].

---

[198] Mme Ekaterina B., épouse D., et autres, 10 novembre 2011, n° 2011-192 QPC, à propos du droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif et du droit à un procès équitable ; Loi relative au renseignement, 23 juillet 2015, n° 2015-713 DC, à propos du droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, du droit à un procès équitable et du principe du contradictoire ; Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, 10 novembre 2016, n° 2016-738 DC, à propos de la liberté d'expression et de communication ; La Quadrature du net, 9 juillet 2021, décision n° 2021-924 QPC, à propos du respect de la vie privée. ; CC 21 juin 2023, n° 2023-851 DC, à propos de mesures de nature à accélérer la construction de nouveaux réacteurs nucléaires.

[199] Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, 19 novembre 2009, n° 2009-592 DC.

1.2.3. Le Conseil constitutionnel reconnait une large marge d'appréciation au législateur dans la mise en œuvre du droit d'obtenir un emploi

Aux termes du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances ».

Sur le fondement de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a pu considérer que le législateur, qui est compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux du droit du travail, pouvait limiter la portée du droit à obtenir un emploi[200].

1.2.4. Le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs, de valeur constitutionnelle, doit être concilié avec la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation

Le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs désormais énoncé à l'article L. 952-2 du code de l'éducation, a été érigé au rang de principe fondamental reconnu par les lois de la République (CC, 20 janvier 1984, n° 83-165 DC ; 6 août 2010, n° 2010-20/21 QPC).

Bien qu'il ait valeur constitutionnelle[201], ce principe n'est pas absolu et, ainsi que cela ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il a essentiellement vocation à s'appliquer lorsque l'appréciation des mérites scientifiques des enseignants-chercheurs est en cause, que ce soit dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de recherche ou dans le déroulé de leur carrière.

Le Conseil constitutionnel a jugé, par exemple, que si le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs implique que les professeurs et maîtres de conférences soient associés au choix de leurs pairs, il n'impose pas que toutes les personnes intervenant dans la procédure de sélection soient elles-mêmes des enseignants-chercheurs d'un grade au moins égal à celui de l'emploi à pourvoir (CC, 6 août 2010, n° 2010-20/21 QPC, cons. 6 ; CC, 24 avril 2015, n° 2015-465 QPC, cons. 7). S'agissant du recrutement de professeur de chaire junior, il a en particulier jugé que ce principe s'opposait à ce que le chef d'établissement puisse refuser, pour des motifs étrangers à l'administration de

---

[200] A propos du cumul emploi-retraites : Loi d'orientation autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social, 5 janvier 1982, n° 81-134 DC ; à propos de la réduction du temps de travail : Loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse, du 28 mai 1983, n° 83-156 DC ; à propos de la mise à la retraite d'office de salarié exerçant au-delà de l'âge de la retraite à taux plein : M. Jacques N., 4 février 2011, n° 2010-98 QPC.

[201] Ce principe n'a été consacré au niveau constitutionnel que pour les seuls enseignants-chercheurs. En ce qui concerne les chercheurs, qui relèvent de corps distincts, il n'a qu'une valeur législative qui résulte de l'article L. 952-2 du code de l'éducation.

l'université et, en particulier, des motifs liés à la qualification scientifique de l'intéressé, de proposer un candidat à la titularisation (CC, 21 décembre 2020, n° 2020-810 DC, point 11).

En revanche, ce principe n'implique pas que l'instance disciplinaire qui les concerne, laquelle constitue une juridiction administrative spécialisée, soit présidée par un enseignant-chercheur (CC, 1er août 2019, n° 2019-790 DC, cons. 40 et 41.).

La détermination des capacités d'accueil dans les formations universitaires (CC, 8 mars 2018, n° 2018-763 DC, cons. 21) ou encore l'instauration au sein de chaque université d'un observatoire de l'insertion professionnelle (CC, même décision, cons. 27 et 29) ne mettent pas non plus en cause le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs.

Ce principe, qui n'est pas absolu, doit au demeurant être concilié avec les « exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation » reconnues par le Conseil constitutionnel (CC, 10 novembre 2011, n° 2011-192 QPC).

Le Conseil constitutionnel a déjà jugé que ce principe n'impliquait pas que les professeurs d'université et maîtres de conférences bénéficient d'une protection particulière en cas de mise en œuvre à leur égard de techniques de recueil de renseignement dans le cadre de la police administrative (CC, 23 juillet 2015, n° 2015-713 DC, cons. 36).

En outre, très récemment, le Conseil d'Etat a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la méconnaissance alléguée de l'indépendance des enseignants-chercheurs par une disposition soumettant les personnels travaillant dans une zone à régime restrictif à un régime d'autorisation. Il a considéré que « *la circonstance que les zones ainsi définies par la loi peuvent être le siège d'activité d'enseignants-chercheurs et que ceux-ci doivent, en conséquence, se soumettre à un régime d'autorisation pour y accéder ne saurait être regardée comme portant, par elle-même, atteinte à leur indépendance, principe fondamental reconnu par les lois de la République* » (CE, 11 mars 2025, n° 495971, point 6). Dans ses conclusions sur cette décision, le rapporteur public précise que « *le principe invoqué peut difficilement être mobilisé en l'espèce. En effet, tel que le Conseil constitutionnel en a progressivement précisé la portée, il vise avant tout à prévenir une immixtion dans l'appréciation des mérites scientifiques des enseignants-chercheurs. Il ne s'oppose pas, en revanche, à ce que le législateur précise leurs obligations statutaires. (…) De même, en l'espèce, la loi n'a bien évidemment nullement pour objet de permettre une immixtion dans la conduite des travaux scientifiques. Son unique finalité est, comme il a été dit, la préservation du potentiel scientifique et technique de la Nation* (…) ».

1.2.5. Les exigences liées aux sanctions administratives et pénales

Dans sa décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989 le Conseil constitutionnel a considéré que : « *le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* ».

Au titre de ces droits et libertés constitutionnellement garantis, il est possible de distinguer les exigences procédurales des exigences de fond.

a) Les exigences procédurales[202] liées aux sanctions administratives et pénales

- *Les droits de la défense sont pris en compte préalablement au prononcé de sanctions de toute nature*

Le respect des droits de la défense, initialement consacré comme principe général du droit[203], puis comme principe fondamental reconnu par les lois de la République[204] constitue à présent une exigence à valeur constitutionnelle rattachée à l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789[205].

Ce principe ne concerne pas seulement les peines prononcées par le juge pénal mais s'applique à toute sanction ayant le caractère d'une punition y compris si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire[206]. Il implique « qu'aucune sanction ayant le caractère d'une punition ne puisse être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise à même de présenter ses observations sur les

[202] Le Conseil d'Etat, dans son rapport de 1995 consacré aux pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, affirmait que « *les sanctions sont d'une nature essentiellement répressive. Elles procèdent d'une intention de punir un manquement à une obligation. Elles se fondent sur un comportement personnel considéré comme fautif* ». Elles se distinguent ainsi des mesures de police administrative en ce qu'elles visent à punir une personne qui a enfreint une réglementation préexistante et non à prévenir des troubles à l'ordre public.

[203] CE, 5 mai 1944, Dame Veuve Trompier-Gravier, Rec. p. 133.

[204] Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail, 2 décembre 1976, n° 76-70 DC.

[205] Loi pour l'égalité des chances, 30 mars 2006, n° 2006-535 DC.

[206] Loi relative à la liberté de communication, 17 janvier 1989, n° 88-248 DC.

faits qui lui sont reprochés » et « s'impose aux autorités disposant d'un pouvoir de sanction sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence »[207].

Le Conseil constitutionnel a néanmoins rappelé dans sa décision du 8 décembre 2023 qu'il résulte de l'article 9 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 que le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire, s'applique à toute sanction ayant le caractère d'une punition[208]. Il implique que le professionnel faisant l'objet de poursuites disciplinaires ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire. Les dispositions législatives instaurant la sanction doivent dès lors prévoir l'information du droit de se taire, sous peine de méconnaître les exigences de l'article 9 de la Déclaration de 1789[209].

- *L'impartialité objective et l'indépendance des tribunaux ne sont pas opposables aux sanctions prises par une autorité soumise au pouvoir hiérarchique du ministre*

La portée de ces principes a été singulièrement étendue sous l'influence de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[210] qui implique d'aller au-delà de l'impartialité subjective tenant à l'homme et à son comportement, mais de bien veiller à l'impartialité objective tenant aux fonctions exercées qui sont de nature, indépendamment de ses convictions personnelles, à faire douter de l'indépendance de celui qui les tient[211].

Néanmoins, le respect de ces principes s'impose lorsque la sanction est prononcée par une autorité administrative non soumise au pouvoir hiérarchique du ministre[212].

Le respect de l'impartialité objective et de l'indépendance ne s'impose pas aux autorités administratives placées sous la responsabilité d'un ministre en ce qu'elles ne sauraient être assimilées à un « tribunal » au sens de l'article 6§1[213].

---

[207] M. Stéphane R. et autres, 24 octobre 2014, n° 2014-423 QPC.

[208] M. Renaud N., 8 décembre 2023, n° 2023-1074 QPC.

[209] Voir pour un exemple récent sur la procédure de sanction devant la CNIL : CC n° 2025-1154 QPC, 8 août 2025

[210] L'article 6§1 de la CESDH pose le principe d'impartialité et d'indépendance des tribunaux en ces termes : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

[211] CE, 4 juillet 2003, n° 234353.

[212] Société Numéricable SAS et autre, 5 juillet 2013, n° 2013-331 QPC ; Société Barnes et autre, 9 mars 2017, n° 2016-616/617 QPC.

[213] Voir en ce sens, CE, 27 mars 2000, n° 187703 à propos des pénalités fiscales ; CE, 21 décembre 2018, n° 424520, à propos des sanctions prononcées par l'ANAH.

b) Les exigences de fond liées aux sanctions administratives et pénales

- *Le principe de légalité des délits et des peines, qui s'applique aussi aux sanctions administratives, implique de préciser les obligations auxquelles est soumise une personne*

En matière de sanctions pénales, le Conseil constitutionnel juge que : « le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ; que cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions »[214].

En matière de sanctions administratives, le Conseil constitutionnel juge « qu'appliquée en dehors du droit pénal, l'exigence d'une définition des infractions sanctionnées se trouve satisfaite, en matière administrative, par la référence aux obligations auxquelles le titulaire d'une autorisation administrative est soumis en vertu des lois et règlements »[215].

Dans sa décision n° 255136 du 7 juillet 2004, le Conseil d'Etat a précisé que « lorsqu'il est appliqué aux sanctions administratives, le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève ; il implique, en revanche, que les sanctions soient prévues et énumérées par un texte ».

- *La règle « non bis in idem » n'interdit pas le cumul de sanctions administratives et pénales*[216]

Aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ».

---

[214] Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, 2 mars 2004, n° 2004-492 DC.
[215] Décision n° 88-248 du 17 janvier 1989.
[216] Si l'article 4 du 7ème protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme garantit ce droit en prévoyant que « *nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par des juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de l'Etat* », il peut être relevé que la France a émis la réserve suivante au moment de la ratification : « *seules les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale doivent être regardées comme des infractions au sens des articles 2 à 4 du présent protocole* ». Cette réserve est appliquée par le juge interne (cf. C. cass, 22 janvier 2014 n° 12-83.579).

C'est sur le fondement de cet article que le Conseil constitutionnel considère que : « Les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions pénales mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Il découle du principe de nécessité des délits et des peines qu'une même personne ne peut faire l'objet de plusieurs poursuites tendant à réprimer de mêmes faits qualifiés de manière identique, par des sanctions de même nature, aux fins de protéger les mêmes intérêts sociaux »[217].

S'agissant du premier critère tiré de ce que les sanctions ne tendent pas à réprimer des mêmes faits qualifiés de manière identique

La jurisprudence du Conseil constitutionnel rappelle que la « seule circonstance que plusieurs incriminations soient susceptibles de réprimer un même comportement ne peut caractériser une identité de faits au sens des exigences résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 que si ces derniers sont qualifiés de manière identique ». Le commentaire de cette décision souligne que « cette condition tenant à la qualification juridique des faits n'exige pas que les textes définissant les infractions soient strictement identiques », mais elle « exclut en revanche que des infractions dont les champs d'application sont très différents et ne se recoupent qu'accessoirement puissent être regardées comme portant sur des faits identiques »[218].

Il a pu juger, s'agissant de sanctions applicables en cas d'émission de factures de complaisance, que ne pouvaient être regardées comme identiques « la majoration prévue à l'article 1729 du code général des impôts [qui] sanctionne des manœuvres frauduleuses ayant conduit à éluder l'impôt dû par le contribuable. » et les dispositions visant « à réprimer le seul recours à des factures de complaisance, indépendamment du fait que des droits aient ou non été éludés »[219].

S'agissant du deuxième critère tiré de ce que les répressions ne relèvent pas de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux

Ce critère, qui implique que la finalité poursuivie par les dispositions en cause n'est pas la même, a été décliné expressément dans la décision n° 2019-783 QPC du 17 mai 2019 aux termes de laquelle : « *la sanction financière prononcée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques intervient à l'issue de l'examen par cette commission, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, des comptes de campagne de chacun des candidats à l'élection du Président de la République. En conférant à cette sanction un caractère systématique et en prévoyant que son montant est égal au dépassement du plafond des dépenses électorales, le*

[217] Par exemple, Société Specitubes, 3 décembre 2021, n° 2021-953 QPC
[218] M. Jean-Guy C. et autre, 7 mai 2020, n° 2020-838/839 DC.
[219] Décision n° 2021-942 QPC du 21 octobre 2021.

législateur a entendu assurer le bon déroulement de l'élection du Président de la République et, en particulier, l'égalité entre les candidats au cours de la campagne électorale. En revanche, en instaurant une répression pénale des mêmes faits, qui exige un élément intentionnel et permet de tenir compte des circonstances de l'infraction et d'adapter la sévérité de la peine à la gravité de ces faits, le législateur a entendu sanctionner les éventuels manquements à la probité des candidats et des élus. ».

S'agissant du troisième et dernier critère tiré de ce que les sanctions doivent être de nature différente

En dehors des cas concernant des sanctions pécuniaires particulièrement importantes, le Conseil constitutionnel conclut systématiquement à l'existence de sanctions de nature différente lorsque l'une d'entre elles seulement comportent une peine d'emprisonnement[220]. A titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, jugé qu'une sanction administrative de nature pécuniaire et d'un montant maximal de 7 500 euros est de nature différente d'une sanction pénale impliquant un emprisonnement d'un an et une peine d'amende de 15 000 euros.

- *Les sanctions sont soumises au principe de proportionnalité des peines*

En cas de cumul de sanctions, il est jugé que : « Si l'éventualité que deux procédures soient engagées peut conduire à un cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues. »[221].

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit de l'Union européenne (UE) admet des dérogations à la libre circulation des travailleurs et à la liberté d'établissement pour des raisons de sécurité publique.

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) énonce les dispositions relatives à la liberté de circulation des travailleurs sur le territoire de l'Union Européenne et à la liberté d'établissement.

S'agissant de la libre circulation des travailleurs, l'article 45 prévoit que : « *1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union. / (…) / 3. Elle comporte le droit,* ***sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité***

[220] par exemple : Loi pour une sécurité globale préservant les libertés, 20 mai 2021, n° 2021-817 DC ; Société Clos Teddi et autre, 30 mars 2017, 2016-621 QPC ; M. Pierre M., 29 septembre 2016, 2016-570 QPC.
[221] Par exemple, Société Specitubes, 3 décembre 2021, n° 2021-953 QPC.

***publique et de santé publique**: / a) de répondre à des emplois effectivement offerts, b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres, c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux, d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi. 4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.* ».

S'agissant de la liberté d'établissement, l'article 49 prévoit que : « *les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre. La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux* ».

Néanmoins, l'article 52 dispose que : « *Les prescriptions du présent chapitre et les mesures prises en vertu de celles-ci ne préjugent pas l'applicabilité des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers, et **justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique*** ».

La notion d'ordre public suppose en tout état de cause l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société[222]. La notion de « sécurité publique » vise à la fois la sécurité intérieure d'un Etat membre et sa sécurité extérieure[223]. La première peut être en péril notamment lorsqu'il y a une « *menace directe pour la tranquillité et la sécurité physique de la population* »[224] pendant que la seconde, plus large, appréhende « *l'atteinte au fonctionnement des institutions et des services publics essentiels ainsi que la survie de la population, de même que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples, ou encore l'atteinte aux intérêts militaires* »[225].

[222] CJUE, 13 septembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, points 81-88.
[223] CJUE, 23 novembre 2010, Tsakouridis, C-145/09, pt 43.
[224] CJUE, 22 mai 2012, P.I., C-348/09, pt 28.
[225] CJUE, 24 juin 2015, H. T. c. Land Baden-Württemberg, C-373/13, pt 78.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

2.1.1. Les dispositifs préexistants concernant les agents publics sont insuffisants ou inadaptés au phénomène visé

La loi de programmation militaire 2024-2030 a créé un dispositif d'encadrement de certaines activités réalisées pour le compte d'une entité étrangère par les militaires, anciens militaires et certains agents publics rattachés au ministère des armées (CEA-DAM, DGA).

Le dispositif, prévu aux articles L. 4122-11 à L. 4122-13 du code de la défense, oblige les agents dont l'activité entre dans certains domaines d'activité[226] et exerçant des fonctions d'une particulière sensibilité à se déclarer au ministre de la défense préalablement à l'exercice de l'activité projetée. L'obligation vise les activités impliquant une contrepartie, financière ou non, dans le domaine de la défense ou de la sécurité au bénéfice, direct ou indirect, d'un Etat étranger, d'une collectivité territoriale étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation ayant son siège en dehors du territoire national ou sous contrôle étranger.

Le ministre dispose d'un droit d'opposition, si l'exercice de l'activité est de nature à entrainer une divulgation de savoir-faire nécessaires à la préparation et à la conduite des opérations militaires et que cette divulgation est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Le défaut de déclaration et la méconnaissance de l'opposition du ministre de la défense sont punis de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende (article L. 4122-12 du code de la défense).

Le dispositif a fait preuve de son efficacité, notamment en raison de son caractère dissuasif (Rapport d'information déposé en application de l'article 145-7 alinéa 1 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information flash sur l'application de la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, n° 1890, pages 55, 57 et

[226] L'article R. 4122-33-1 du code de la défense les énumère : aéronautique et spatial, dissuasion, lutte sous la mer, cyberdéfense, informatique et télécommunications, renseignement et forces spéciales, systèmes d'armes nucléaire, radiologie, biologie et chimie.

74). Force est toutefois de constater qu'il ne concerne en l'état que des militaires et certaines catégories limitées d'agents civils de la direction générale de l'armement (DGA) et de la direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique (CEA-DAM).

La protection des informations et savoir-faire stratégiques dont la captation pourrait survenir lors de débauchage ne peut, non plus, être garantie par le contrôle déontologique prévu aux articles L. 124-4 et suivants du code général de la fonction publique. En application de ces articles, les agents publics sont soumis à un dispositif de contrôle déontologique visant à prévenir la commission du délit de prise illégale d'intérêts et aux manquements aux devoirs des fonctionnaires en cas de reconversion pour le compte d'une entreprise ou d'une entité intervenant dans un secteur concurrentiel. L'autorité compétente pour se prononcer sur le projet de reconversion est en principe, l'autorité hiérarchique, la HATVP étant compétente par exception pour certaines catégories d'agents publics[227]. Le CGFP prévoit la possibilité pour l'autorité hiérarchique de solliciter l'avis de la HATVP dans deux hypothèses : si le ministère a un doute sérieux sur la comptabilité de la reconversion et si le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions de l'agent le justifient.

Ce dispositif présente une finalité et un champ inadaptés à la lutte contre ces tentatives de débauchage. En particulier, le champ des postes concernés est limité aux agents publics et exclut de nombreuses catégories d'organismes publics (établissement d'enseignement supérieur) et ne permettrait d'attraire qu'un nombre limité d'agents visés par les tentatives de débauchage. De plus, il adopte une approche centrée sur l'agent et non sur la sensibilité des informations et savoir-faire qu'il détient au regard des intérêts fondamentaux de la Nation.

De la même manière et pour les mêmes motifs, les dispositifs visant à encadrer, par l'autorité hiérarchique, la cessation temporaire d'activité (articles L. 514-1 à L. 514-8 du CGFP) ou l'exercice d'une activité accessoire de type cumul (articles L. 123-7 et L. 123-8) ne peuvent garantir, en l'état actuel du droit, la protection des compétences critiques stratégiques, ces règles n'ayant pas cet objet et ne permettant pas de réguler les départs à l'étranger. Par ailleurs, comme pour le dispositif HATVP, l'autorisation de cessation temporaire d'activité ou d'activité accessoire est délivrée par l'autorité hiérarchique sans consultation préalable du ministre chargé de la préservation du potentiel scientifique ou technique à protéger. L'autorité hiérarchique ne dispose pas, en l'état du droit, d'un motif d'opposition à ces demandes fondé sur la protection des intérêts fondamentaux de la Nation. De plus, sur le plan opérationnel, il n'est pas le mieux à même d'apprécier les risques que l'activité projetée entraine pour les intérêts

[227] Sur les reconversions, la HATVP a rendu en 2024 moins de 9% d'avis d'incompatibilité. Au titre de l'année 2025, le taux d'incompatibilité est de 1,5%.

fondamentaux de la Nation, cette compétence relevant plutôt du ministre qui a la charge des éléments essentiels du potentiel à protéger.

2.1.2. Aucun dispositif d'encadrement des départs à l'étranger ne vise les personnels du secteur privé

Si certaines entreprises intègrent des clauses de non-concurrence dans les contrats qui les lient à leurs personnels et que celles-ci peuvent provoquer un effet positif sur le phénomène visé par le présent dispositif, cette pratique reste hétérogène et présente une portée limitée.

En effet, la validité d'une telle clause est, de jurisprudence constante, subordonnée à la réunion cumulative de plusieurs conditions : elle doit être indispensable à la protection des intérêts légitimes de l'entreprise, limitée dans le temps, l'espace et à l'activité exercée ou voisine de celle exercée par l'employeur, et assortie d'une contrepartie financière réelle et sérieuse, exigence d'ordre public social dont l'absence entraîne la nullité[228]. Ces conditions, dont l'État ne peut pas assurer le respect *a priori*, ne sont ainsi pas de nature à contenir pleinement et systématiquement le risque de divulgation par les intéressés des compétences critiques dont ils disposent au profit d'Etats étrangers.

Ces dispositions contractuelles, relevant de la seule initiative privée, ne sauraient se substituer à une intervention du législateur pour garantir la protection de l'intérêt public dans un domaine relevant de la responsabilité et de l'autorité de l'État.

2.1.3. Les infractions préexistantes s'avèrent insuffisamment opérantes vis-à-vis du phénomène visé

Le titre 1er du livre IV du code pénal punit les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Il sanctionne le fait de livrer ou de rendre accessibles à une entité étrangère des renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers dont l'exploitation, la divulgation ou la réunion est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation (articles 411-6 à 411-8). La caractérisation de ces infractions suppose de relever la fourniture, active ou passive, de toute information stratégique dont l'exploitation par une entité étrangère peut porter atteinte à la France.

Il faut cependant établir la matérialité de cette livraison ou cette mise à disposition d'informations pour engager des poursuites pénales. Par ailleurs, ces dispositions qui

[228] Cass. soc., 10 juillet 2002, n° 00-45.135 ; Cass. soc., 17 décembre 2004, n° 03-40.008 ; Cass. soc., 16 mai 2012, n° 11-10.760.

répriment les faits de trahison n'ont aucun impact, en amont, sur le départ effectif des intéressés vers ces entités étrangères et les risques qu'il engendre.

Il est vrai que l'article 411-5 réprime le fait d'entretenir des intelligences avec une entité étrangère et l'article 411-7 le fait de recueillir ou de rassembler des informations ou supports en vue de la livraison à une entité étrangère.

Toutefois, les infractions d'intelligences avec une entité étrangère requièrent la démonstration d'un dol, c'est-à-dire que l'auteur a agi volontairement en ayant pleinement conscience de nouer une relation avec une entité étrangère et que cette entente emporte un risque d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation (411-5), ou encore que l'auteur a collecté des informations en vue de les livrer à une entité étrangère alors que ces informations sont de nature à porter atteinte à ces intérêts (411-7). La caractérisation de ces infractions pourrait théoriquement être réalisée avant le début de l'activité étrangère ; encore faut-il, d'une part, être en capacité de recueillir des éléments de preuve de nature à asseoir les poursuites pénales. Encore faut-il également que l'entretien d'intelligences ou le recueil d'informations interviennent en amont de ce départ.

L'article 411-5 suppose la constatation d'un comportement positif de nature à concrétiser une relation d'entente avec cette entité et caractériser que cette relation est en elle-même de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Cette infraction repose sur une certaine dose d'évidence qui pourrait être difficile à établir s'agissant par exemple d'un compétiteur stratégique ou d'un ancien agent plaidant la bonne foi.

L'article 411-7 implique la collecte et/ou la conservation matérielle de données (sur support informatique par exemple). Cette infraction n'est pas adaptée à la seule délivrance d'un savoir-faire opérationnel ou aux activités de consultance, sauf à établir que la personne a constitué un dossier ou photocopié des documents, des spécifications techniques en vue de livrer ces informations stratégiques à une entité étrangère.

Ainsi, seule l'institution d'un contrôle préventif par déclaration, assortie de sanctions en cas de méconnaissance des dispositions en cause (prenant notamment la forme de la création d'un délit-obstacle, dont la constatation sera aisée), serait de nature à prévenir efficacement le risque que des agents soient recrutés par une puissance étrangère pour l'exploitation de leurs savoir-faire sensibles.

Elle nécessite l'intervention du législateur au titre de l'article 34 de la Constitution en ce que ce contrôle met en cause « *les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat* », « *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* » ainsi que « *les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » et « *les*

sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ».

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de soumettre certaines personnes qui exercent une activité au sein d'une ZRR créée en raison d'un risque de détournement à des fins de prolifération d'armes de destruction massive ou de terrorisme (risques R3 et R4 cf *supra*), et qui disposent dans le cadre de cette activité de savoir-faire technique ou de connaissance critiques à une obligation de déclaration lorsqu'elles souhaitent exercer une activité lucrative de quelque nature que ce soit au profit d'un acteur étranger dans des domaines identifiés au titre de la PPST. Ce dispositif permettra d'empêcher, par le pouvoir d'opposition qu'il institue, les départs susceptibles d'entrainer la divulgation de savoir-faire ou connaissances susceptibles d'être détournés à des fins de terrorisme ou de prolifération d'armes de destruction massive et de prévenir les risques d'atteintes aux intérêts de la Nation.

L'enjeu réside dans l'effectivité de ce dispositif en agissant sur :

- la définition de l'étendue des fonctions occupées soumises à déclaration ;
- l'articulation de cette déclaration avec les dispositifs existants, pour les agents publics, de contrôle des cumuls d'activité et de cessation temporaire d'activité ;
- la définition de l'étendue des entités étrangères concernées par cette déclaration ;
- la durée pendant laquelle l'obligation déclarative s'applique ;
- les critères sur le fondement desquels le ministre ou l'autorité hiérarchique pourra s'opposer au départ de l'intéressé ;
- les sanctions qu'encourt l'intéressé en cas de méconnaissance ou d'absence de déclaration préalable auprès du ministre ou de l'autorité hiérarchique.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Différentes options ont été envisagées, tant sur le champ d'application du dispositif que sur son régime.

3.1.1. S'agissant du champ d'application

Les tentatives de débauchage d'agents et de personnels à raison de la sensibilité de leurs domaines de compétence concerne une grande variété d'entités, tant publique que privée. Les remontées d'information parvenant des différents services de l'Etat attestent toutefois que cette menace concerne en priorité des agents travaillant au sein de structures étatiques ou d'établissements publics.

Fort de ce constat, il a été envisagé de limiter le champ d'application du dispositif aux seuls agents de l'Etat et de ses établissements publics, y compris les établissements publics industriels et commerciaux. Un tel dispositif aurait ainsi présenté un champ d'application cohérent avec celui du dispositif du code de la défense.

Outre la nature de l'employeur, le champ d'application s'appuierait sur la nature des fonctions de l'agent en cause, ce qui impliquerait deux conditions cumulatives.

En premier lieu, la fonction devrait être identifiée parmi les fonctions susceptibles de présenter une sensibilité particulière ou requérant des compétences techniques spécialisés. Etablie par arrêté du Premier ministre, cette liste identifierait les fonctions types et, lorsqu'ils précisément identifiables, les postes pouvant comporter une sensibilité suffisante. L'arrêté identifierait les fonctions pour chaque ministère et l'ensemble des établissements publics de l'Etat concernés. Cet arrêté ne serait pas publié, comme c'est le cas pour l'arrêté équivalent du ministre des armées dans le dispositif du code de la défense. Cette dispense de publication répondrait aux exigences inhérentes à la protection des intérêts de la défense nationale et des intérêts fondamentaux de la Nation.

En second lieu, l'agent devrait, dans le cadre de ses fonctions, participer au développement de savoir-faire susceptibles d'être détournés à des fins de terrorisme ou de prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Cette notion de détournement reprend deux des quatre risques de la PPST, et ferait implicitement référence à la liste des spécialités les plus sensibles identifiées parmi les secteurs protégés, dans le cadre de la PPST (cf *supra* point 1.1.2.). La liste de ces spécialités sensibles figurerait en annexe d'un arrêté non publié du Premier ministre, auquel le projet ferait référence.

L'absence de publication des textes réglementaires définissant l'appréciation des fonctions actuelles ou passés rendrait nécessaire une information individuelle des agents concernés par l'obligation (cf *infra*).

L'identification des agents concernés par ce double critère pourrait être notamment réalisée, sur le plan opérationnel, par recours aux listes des agents travaillant dans les ZRR créées en raison des risques R3 (prolifération) et/ou R4 (terrorisme). Pour autant, le ministre pourrait également désigner des agents qui, bien que n'exerçant pas dans

une ZRR créée au titre des risques R3 et/ou R4, remplissent les deux conditions cumulatives précitées. Un tel régime aurait toutefois conduit à faire entrer dans son champ d'application un nombre important d'agents de l'Etat et de ses établissements, ce qui aurait pu constituer une charge excessive pour les services administratifs des ministères concernés et porter une atteinte excessive à la stratégie de développement et de promotion de la recherche française à l'étranger.

3.1.2. S'agissant du régime

Au regard des enjeux et des problématiques qui sont en cause, seule l'institution d'un contrôle préventif de l'administration, assorti de sanctions, à l'instar de ce que prévoit le texte du code de la défense, apparaît pertinente et a pu être envisagée (cf. item « nécessité de légiférer » *supra*).

Une option envisagée consistait à instituer un régime déclaratif auprès du seul ministre de la défense, s'inspirant du dispositif existant dans le code de la défense. Un tel dispositif présentait toutefois plusieurs inconvénients.

D'une part, il présentait une difficulté sur le plan technique, le ministère de la défense n'étant pas le mieux à même pour se prononcer sur la sensibilité des savoir-faire en cause lors d'un départ vers l'étranger dans des domaines qui pourraient relever en priorité d'autres ministères.

D'autre part, sur le plan opérationnel, un tel dispositif aurait confié au ministère de la défense une mission de contrôle sur des agents dont l'activité et la gestion de carrière relèvent en réalité d'autres ministères.

Également, sur le plan administratif, la répartition du dispositif entre les différents ministères concernés par les savoir-faire et domaines sensibles en cause apportera une plus grande efficacité dans la gestion des déclarations qu'un traitement centralisé par le seul ministère de la défense.

Par ailleurs, il a été envisagé d'étendre le dispositif sans reprendre, pour les nouveaux agents concernés, le droit d'opposition ministériel. Dans cette hypothèse, seul le défaut de déclaration préalable au début de l'activité aurait constitué un délit. Le pouvoir d'opposition a finalement été maintenu dès lors qu'il a été démontré, dans le cadre de l'évaluation du dispositif existant, qu'il concourt de manière évidente au caractère dissuasif du dispositif en vigueur et participe donc de l'efficacité globale du dispositif.

3.2. OPTION RETENUE

Le dispositif retenu instaure un nouveau dispositif de lutte contre le débauchage pour les personnes disposant de savoir-faire ou de connaissances critiques pour le potentiel scientifique ou technique de la Nation, à des fins de lutte contre le terrorisme ou la prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

Cette nouvelle procédure s'appuie sur le dispositif PPST en ayant recours, pour la définition du champ d'application, aux ZRR créées en raison d'un risque de détournement à des fins de terrorisme ou de prolifération (risques R3 et R4). Dès lors, elle aura vocation à s'appliquer aussi bien aux entités publiques que privées qui abritent de telles ZRR. Il reviendra au ministre, en lien avec l'employeur, de déterminer les personnes concernées par l'obligation déclarative. Le projet définit les modalités de déclaration pour les agents concernés et articule ce nouveau régime avec les dispositifs existants de contrôle des cumuls d'activité et de cessation temporaire d'activité. Il prévoit enfin des sanctions administratives et pénales en cas de méconnaissance du dispositif.

3.2.1. Le champ d'application du dispositif

Le I de l'article définit le champ d'application du dispositif relatif aux personnes visées, qui est fondé sur deux conditions cumulatives : des compétences critiques et une activité exercée au sein de certaines ZRR. Le projet apporte des précisions sur ces deux critères.

a) S'agissant des compétences dont dispose la personne

La mesure prévoit deux critères cumulatifs afin d'identifier les compétences critiques, point d'entrée du dispositif, dont dispose la personne susceptible d'être concernée par l'obligation déclarative.

En premier lieu, l'intéressé doit disposer d'une expérience significative. Cette notion, dont la définition sera précisée par décret en Conseil d'État, s'entend notamment comme l'exercice effectif de responsabilités scientifiques ou techniques dans des activités de recherche, de développement, d'essais ou d'expertise portant sur des technologies, systèmes ou procédés sensibles.

En second lieu, l'intéressé doit disposer d'un savoir-faire technique ou de connaissances présentant un niveau d'importance critique. Cette notion, dont la définition sera également précisée par décret en Conseil d'État, s'entend notamment comme les compétences spécialisées, méthodes, données, modèles ou informations non accessibles au public, détenues ou acquises par des scientifiques, dont la nature stratégique ou sensible justifie un encadrement particulier.

b) S'agissant de l'exercice par la personne d'une activité au sein d'une ZRR

La mesure ne sera applicable qu'aux personnes qui exercent une activité professionnelle au sein d'une ZRR, lorsque celle-ci a été mise en place pour empêcher que des éléments essentiels du potentiel scientifique ou technique de la Nation soient détournés à des fins de terrorisme ou de prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

Le champ de la mesure est donc limité géographiquement aux seuls locaux et terrains faisant l'objet d'un classement en zone à régime restrictif au titre des risques R3 (prolifération d'armes de destruction massive et leurs vecteurs) et R4 (terrorisme) de la protection du potentiel scientifique et technique de la Nation.

En ce que les ZRR peuvent être abritées tant par des institutions publiques que par des entités privées, le dispositif sera applicable à la fois aux agents publics et aux personnels de droit privé.

Les deux critères étant cumulatifs, les fonctions exercées par les agents doivent intervenir dans le cadre de l'activité menée au sein de la ZRR.

3.2.2. Les modalités d'identification des personnes visées par l'obligation déclarative

a) L'identification des personnes visées nécessite une participation de l'employeur

Sur le fondement des deux critères mentionnés *supra*, la mesure prévoit qu'il appartient au ministre qui a la charge des éléments essentiels du potentiel scientifique et technique à protéger d'identifier les personnes soumises à l'obligation déclarative. Ce critère de charge des éléments essentiels du potentiel scientifique et technique à protéger est issu des textes règlementaires définissant la mise en œuvre du dispositif de PPST : il s'agit du ministre qui évalue le besoin de protection au titre de la PPST (I de l'article R. 413-5-1 du code pénal), soit à l'aune des quatre risques, dont celui de détournement à des fins de terrorisme ou de prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Il est donc le ministre le plus pertinent pour se prononcer, au regard des savoir-faire en cause, sur l'activité envisagée pour le compte d'une entité étrangère. En pratique, il s'agira du ministre qui dispose d'un lien de tutelle, d'une expertise sectorielle, ou d'un lien contractuel avec l'entreprise, l'organisme ou le laboratoire français concerné. Ce choix est cohérent dès lors qu'il appartient à ce même ministre d'émettre un avis sur toutes les demandes d'accès individuelles aux ZRR concernées par le dispositif.

Pour ce faire, il est prévu que le ministre conçoive cette identification en lien avec l'employeur. Dans les faits, il appartiendra donc à ce dernier, qui dispose d'une

connaissance fine de ses personnels au sein des ZRR, d'adresser au ministre des propositions d'agents susceptibles de répondre aux critères fixés par la loi. Ce mécanisme sera appuyé en pratique par la mise en place d'un dialogue préalable entre l'employeur et le ministère concerné.

Le ministre concerné ne sera pas tenu par la proposition de l'employeur et disposera de toute latitude afin de déterminer les personnes soumises au dispositif. En effet, au regard des intérêts en cause, cette mission incombe à la puissance publique, et en particulier aux ministres compétents au titre de la PPST. Elle ne saurait être mise à la charge de l'employeur.

Le défaut de transmission de la liste préliminaire par l'employeur au ministre compétent est puni de 45 000 € d'amende.

Les modalités de transmission des listes par l'employeur ainsi que la fréquence de celles-ci seront précisées par décret en Conseil d'Etat.

b) L'opposabilité du dispositif suppose l'information individuelle des personnes concernées

L'information individuelle des personnes concernées par l'obligation est rendue nécessaire par deux facteurs :

- D'une part, il n'est pas envisagé, pour des raisons tenant notamment à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation, que soit rendue publique l'identité des personnes concernées par le dispositif ;
- D'autre part, les personnes exerçant une activité au sein d'une ZRR ne sont pas nécessairement informées que celle-ci a été mise en place, en tout ou partie, pour empêcher que des éléments essentiels du potentiel scientifique ou technique de la Nation soient détournés à des fins de terrorisme ou de prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs.

Les personnes concernées seront donc individuellement informées du fait qu'elles entrent dans le champ de l'obligation de déclaration. Cette information sera délivrée, pour les personnes en activité au sein d'une de ces ZRR, dès le début de l'exercice des compétences critiques ou, pour ceux les exerçant déjà à la date d'entrée en vigueur de la loi, en cours d'affectation. Cette information sera également rappelée à la cessation des fonctions, aussi bien temporaire que définitive.

L'information sera assurée par le ministère compétent pour instruire la déclaration, par le biais de l'établissement, de l'entreprise ou de l'organisme dans lequel la personne concernée exerce l'activité justifiant de l'application du dispositif. Une information devra également être assurée pour les agents concernés qui, lors de

l'entrée en vigueur du dispositif, auront cessé leur activité depuis moins de cinq ans. Ayant quitté leur établissement, l'information pourra alors être assurée par les services ministériels.

c) S'agissant des personnes explicitement exclues du dispositif

Le dispositif exclut, en son I et de manière explicite, des personnes de l'obligation nouvellement créée dans deux hypothèses.

Premièrement, compte tenu de la proximité des critères prévus dans le dispositif projeté et dans les dispositions du code de la défense relatives aux agents militaires et civils de l'Etat et de ses établissements publics (art L. 4122-11 s. du code de la défense), il est possible que ces agents entrent simultanément dans les deux dispositifs pour une même activité envisagée. Le cas échéant, le projet prévoit que les agents seront soumis au régime du code de la défense, législation spéciale et propre au ministère des armées.

Deuxièmement, les personnes ayant accédé aux ZRR visées dans le cadre d'un contrat doctoral, postdoctoral ou d'attaché temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) ne pas soumis à cette obligation. Ces exclusions spécifiques sont justifiées à double titre :

- Sur le plan de la proportionnalité, l'inclusion de ces personnes dans le dispositif ne présente pas une nécessité suffisante. En effet, il s'avère que les tentatives de débauchages que vise le présent projet concernent en priorité des chercheurs expérimentés, en milieu ou fin de carrière, afin de capitaliser sur leur expérience et leur réseau. Si les doctorants ont pu, dans le cadre de leurs recherches, avoir accès à des savoirs sensibles, ils constituent certes des cibles mais dont le débauchage fait peser un risque moins direct et important sur les intérêts fondamentaux de la Nation ;
- Sur le plan de l'opportunité, l'inclusion des jeunes chercheurs dans le dispositif pourrait affecter négativement l'attractivité de la recherche française et l'acceptabilité du dispositif. Il s'avère donc indispensable de la préserver.

3.2.3. Le champ d'application matériel du dispositif est fondé sur une activité lucrative projetée au profit d'un acteur étranger dans des domaines déterminés

Le dispositif soumet les agents concernés à une obligation déclarative lorsqu'ils envisagent d'exercer une activité qui répond à trois critères : lucrative, dans certains domaines définis, au bénéfice d'une entité étrangère.

a) S'agissant du caractère lucratif de l'activité projetée

La mesure projetée retient comme premier critère relatif à l'activité projetée son caractère lucratif, notion inspirée de l'article L. 123-1 du code général de la fonction publique.

Cette notion doit être entendue de manière large et objective, elle comprend ainsi toute activité exercée en vue de l'obtention d'un avantage économique, qu'elle donne lieu à une rémunération directe ou indirecte, en numéraire ou en nature, indépendamment de son caractère principal ou accessoire, habituel ou occasionnel, du montant des revenus perçus, ainsi que du statut juridique ou du cadre dans lequel elle est exercée.

b) S'agissant du domaine de l'activité projetée

Le phénomène de débauchage visant le potentiel scientifique et technique de la Nation survient généralement par l'intermédiaire d'organismes ou de laboratoires de recherche étrangers publics ou rattachés à des entreprises privées. Si les résultats de ces recherches peuvent trouver une application militaire, les activités menées au sein des structures d'accueil ne relèvent pas en tant que telles, du domaine de la défense ou de la sécurité. Si le dispositif du code de la défense vise un champ d'activité au profit d'une entité étrangère réduit aux seuls secteurs de la défense ou de la sécurité, la création d'un tel dispositif, applicable à des personnes menant notamment des activités de recherche, supposait donc de viser un champ d'activités plus large.

Le projet retient ainsi une liste plus large en s'appuyant sur les secteurs de la défense et de la sécurité les secteurs scientifiques et techniques protégés qui sont listés en annexe de l'arrêté du 3 juillet 2012 du Premier ministre relatif à la protection de la PPST.

c) S'agissant du bénéficiaire de l'activité projetée

Le phénomène de débauchage visant le potentiel scientifique et technique de la Nation survient généralement par l'intermédiaire d'organismes ou de laboratoires de recherche étrangers publics ou rattachés à des entreprises privées. Si les résultats de ces recherches peuvent trouver une application militaire, les activités menées au sein des structures d'accueil ne relèvent pas en tant que telles, du domaine de la défense ou de la sécurité. La création de ce nouveau dispositif supposait donc de viser un champ d'activités plus large que les seuls secteurs de la défense ou de la sécurité, tel que le prévoit le dispositif du code de la défense.

Le projet retient une liste plus large en s'appuyant sur les secteurs de la défense et de la sécurité les secteurs scientifiques et techniques protégés qui sont listés en annexe

de l'arrêté du 3 juillet 2012 du Premier ministre relatif à la protection de la PPST. Le champ d'application des activités envisagées par les agents concernés par le dispositif est néanmoins limité à plusieurs titres :

- le projet exclut de son champ d'application les agents dont la mission envisagée est effectuée dans le cadre d'un détachement auprès de certaines organisations internationales auxquelles la France est partie et dont la liste sera déterminée par décret en Conseil d'État. Cette exclusion se justifie notamment au regard du risque faible de captation de savoir-faire ou connaissances sensibles et de la nécessité de ne pas entraver les projets de coopérations menés dans ces enceintes ;

- l'obligation déclarative exclut les activités au bénéfice direct d'États membres de l'UE, de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ainsi que de leurs collectivités territoriales. L'exclusion concerne également les entreprises ou organisations ayant leur siège au sein de l'Union européenne ou de l'AELE et qui ne sont pas sous le contrôle d'une personne physique ou morale étrangère à l'un de ces Etats. Le monde de la recherche est très actif à l'échelle européenne et largement développé à l'aide de financements de l'UE incitant les Etats membres à coopérer entre eux. Les coopérations et activités professionnelles sont nombreuses et concourent à la dynamique de notre recherche, sans pour autant constituer une menace pour nos intérêts, plutôt visés par des tentatives d'Etats extérieures à ces organisations. Afin de limiter les risques de contournement, le projet prévoit donc, s'agissant des entreprises et organisations, deux conditions cumulatives (localisation du siège et du contrôle). Sont donc maintenues les obligations déclaratives lorsque l'établissement a son siège en UE ou dans l'AELE et lorsque celui-ci est sous le contrôle d'une personne physique ou morale étrangère à leurs Etats membres. En effet, le dispositif permettrait autrement à une entité souhaitant débaucher une personne de la recruter dans une société basée dans un Etat membre de l'UE ou de l'AELE qui servirait d'intermédiaire. Inversement, l'obligation reste également applicable lorsque le siège de l'établissement est situé en dehors de l'UE ou de l'AELE, quand bien même les personnes qui le contrôlent ne seraient pas étrangères à ces zones.

- La notion de personne physique ou morale étrangère à un Etat membre de l'Union européenne ou de l'AELE pourra être précisée par décret en Conseil d'Etat. Elle pourra s'inspirer du double critère existant en matière de contrôle des investissements étrangers en France pour exclure certaines opérations (dernier alinéa de l'article R. 151-2 du code monétaire et financier) : nationalité et localisation du domicile pour les personnes physiques, entité relevant du droit d'un Etat membre de l'UE ou de l'AELE et dont le siège se situe dans cet

Etat pour les personnes morales.

3.2.4. Le dispositif retenu inclut un pouvoir d'opposition au ministre et/ou à l'autorité hiérarchique

a) Le dispositif adopte un régime différencié propre à trois hypothèses

- *Dans le cas où une personne (agent public ou personnel de droit privé) concernée souhaite mettre ou a mis définitivement fin à son activité professionnelle*

L'objectif du dispositif est de soumettre à une obligation de déclaration les personnes qui, entrant dans le champ d'application personnel de la mesure, envisagent de mettre fin à leurs fonctions ou y ont déjà mis fin de manière définitive et qui souhaitent exercer une activité auprès d'un Etat, d'une collectivité territoriale, d'une entreprise ou d'une organisation étrangère (à l'exception de celles expressément exclues comme décrit *supra*). Il couvrira à la fois les agents publics et les personnels de droit privé.

Dans cette hypothèse, l'obligation de déclaration doit être réalisée auprès du ministre ayant la charge des éléments essentiels du potentiel scientifique et technique à protéger. Elle perdure durant les cinq années suivant la cessation des fonctions. Outre les activités à titre accessoire au sens de l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique, sont notamment concernées par cette hypothèse les activités entrant dans le champ de l'article L. 123-8 du même code (demande de passage à temps partiel pour « créer ou reprendre une entreprise et à exercer, à ce titre, une activité privée lucrative ») ou des articles L. 531-1 à L. 531-17 du code de la recherche, relatives à la participation des personnels de la recherche à la création d'entreprises et aux activités des entreprises existantes, qui sont aussi soumises à autorisation. Le projet fait donc référence aux activités exercées à titre accessoire ou soumise à autorisation de l'autorité hiérarchique afin de ne pas se limiter aux activités accessoires au sens de l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique précité.

Cette durée est considérée comme suffisante à la protection des éléments essentiels du potentiel scientifique et technique de la Nation, notamment au regard du caractère rapidement obsolète des compétences critiques de niche susceptibles d'être détournées.

- *Dans le cas où un agent public concerné souhaite cesser temporairement son activité professionnelle ou exercer une activité au profit d'une entité étrangère à titre accessoire*

Les agents publics sont déjà soumis à des dispositifs d'autorisation ou de déclaration lorsqu'ils envisagent de réaliser une activité accessoire ou de cesser temporairement leurs fonctions. Outre les activités à titre accessoire au sens de l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique, sont notamment concernées par cette hypothèse les activités entrant dans le champ de l'article L. 123-8 du même code (demande de passage à temps partiel pour « créer ou reprendre une entreprise et à exercer, à ce titre, une activité privée lucrative ») ou des articles L. 531-1 à L. 531-17 du code de la recherche, relatives à la participation des personnels de la recherche à la création d'entreprises et aux activités des entreprises existantes, qui sont aussi soumises à autorisation. Le projet fait donc référence aux activités exercées à titre accessoire ou soumise à autorisation de l'autorité hiérarchique afin de ne pas se limiter aux activités accessoires au sens de l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique précité.

Afin d'éviter de créer une nouvelle procédure pour ces agents publics, qui viendrait s'ajouter à celles déjà existantes au titre du droit de la fonction publique, le dispositif retenu propose une articulation entre ce nouveau régime de prévention des débauchages et les procédures préexistantes.

Ce faisant, cela évite de créer un nouveau dispositif *ad hoc* à la charge des agents publics concernés par le dispositif qui n'ont juste qu'à effectuer une demande de cumul d'activité ou de cessation temporaire des fonctions, auxquels ils sont de toute manière astreints afin d'exercer l'activité projetée.

Dans ces hypothèses, l'agent public suivra la procédure applicable en cas de cumul d'activité ou de cessation temporaire d'activité et saisira son autorité hiérarchique. Celle-ci se prononcera alors sur la demande en tenant compte des risques de détournement de savoir-faire ou de connaissances sensibles. Pour cela, l'autorité hiérarchique est tenue de demander l'avis du ministre ayant la charge des éléments essentiels du potentiel scientifique et technique à protéger avant de prendre sa décision d'autorisation ou d'opposition. En raison des intérêts en cause, l'avis ministériel sur ce point sera un avis conforme. A l'issue de cette instruction, l'autorité hiérarchique disposera ainsi d'un nouveau motif de refus des demandes de cumul d'activité ou de cessation temporaire d'activité.

En ce qui concerne la demande de cessation temporaire des fonctions (disponibilité ; mise à disposition ; congé non rémunéré), afin d'éviter toute stratégie de contournement, l'agent public doit, durant la période de cessation temporaire

d'activité, solliciter une nouvelle autorisation s'il souhaite exercer une activité visée par le dispositif.

b) Le dispositif prévoit une faculté d'opposition proportionnée aux intérêts en cause

La mesure prévoit que l'opposition formulée par le ministre qui a la charge des éléments essentiels du potentiel scientifique et technique à protéger ou l'autorité hiérarchique est fondée sur deux critères cumulatifs :

- D'une part, un risque sérieux d'une divulgation par l'intéressé de savoir-faire ou connaissances dont il dispose dans le cadre de son activité et qui seraient susceptibles d'être détournés à des fins de terrorisme ou de prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Ce critère est inspiré et adapté de l'article L. 4122-11 du code de la défense ;
- D'autre part, le fait que cette divulgation soit de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Ce critère ne nécessite pas la caractérisation d'une infraction d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, mais vise à prévenir leur commission.

c) Le dispositif prévoit des sanctions en cas de défaut de non-respect des obligations déclaratives ou de la décision d'opposition

Le projet prévoit des sanctions pénales identiques (trois ans d'emprisonnement, 45 000 euros d'amende) en cas de méconnaissance de l'obligation de déclaration ou de l'opposition formulée par le ministre ou par l'autorité hiérarchique.

A ces sanctions pénales s'ajoutent, pour l'obligation de déclaration en cas de cessation définitive des fonctions, des sanctions administratives tenant à l'infliction de retenus sur pension, dans la limite de 25 % de son montant, pour la durée d'exercice de l'activité illicite dans la limite de cinq ans, ainsi que le retrait des décorations perçues par l'intéressé.

Les obligations de déclaration propre aux agents publics tenant au cumul d'activité ou à la cessation temporaire des fonctions ne sont pas soumises à ces sanctions administratives dans la mesure où, d'une part, les intéressés peuvent faire l'objet de l'engagement de poursuites disciplinaires et, d'autre part, pour l'absence de respect de la déclaration de cumul d'activité ou d'opposition à celle-ci, il peut déjà être demandé à l'intéressé le remboursement des sommes irrégulièrement perçues (L. 123-9 du CGFP).

En revanche, la sanction pénale est applicable en cas de méconnaissance des obligations de déclaration au titre du cumul d'activité ou de la cessation temporaire

d'activité, ou de méconnaissance de la décision de refus opposée par l'autorité hiérarchique en raison du nouveau motif de refus créé par le dispositif.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le projet crée un dispositif complémentaire et indépendant du dispositif prévu par le code de la défense, ce qui justifie la mesure de coordination (cf *supra*).

L'article prévoit, d'une part, le régime envisagé, d'autre part, les exclusions de celui-ci et enfin les sanctions pénales encourues.

Le III de l'article fait référence aux enquêtes administratives réalisées dans les conditions prévues à l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure. Ce dernier énumère les motifs pouvant justifier la réalisation de telles enquêtes. Ces motifs ne correspondent pas exactement au périmètre de la mesure, principalement pour les agents exerçant leurs fonctions dans le cadre d'un contrat de droit privé. Afin de s'assurer de l'existence d'une base légale pour les enquêtes, le projet prévoit la possibilité de conduire des enquêtes administratives dans les conditions prévues à l'article L. 114-1 CSI.

Le dispositif mobilise les secteurs scientifiques et techniques protégés au titre de la PPST, qui est elle-même intégrée aux intérêts fondamentaux de la Nation. De plus, le dispositif prévoit un pouvoir d'opposition ministériel lorsque l'exercice de l'activité est susceptible d'entrainer une captation de savoir-faire sensible au titre de la PPST et de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Il constitue dès lors un dispositif de protection de ces intérêts fondamentaux, qui sont de nature à justifier une conciliation avec d'autres principes à valeur constitutionnelle, dont fait partie le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs. De plus, la délimitation des catégories d'agents concernés par l'obligation contribue à la proportionnalité du dispositif. Il rappelle enfin que cette opposition n'intervient qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, sur sa demande, des observations orales.

Le dispositif s'articule avec les dispositions applicables aux agents publics pour la cessation temporaire de fonctions et pour le cumul d'activités, prévus par le code général de la fonction publique. En effet, pour le cas des agents publics soumis au dispositif projeté, ce dernier prévoit un nouveau motif de refus par l'autorité

hiérarchique de la demande qui lui est adressée, après avis conforme du ministre concerné.

En outre, le dispositif satisfait les exigences procédurales liées aux sanctions administratives et pénales. Il ne méconnait pas le principe *non bis in idem*, les sanctions administratives et pénales étant de nature différente. Il prévoit que les sanctions administratives sont susceptibles d'être prises après que l'intéressé a été informé de son droit de se taire.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

S'agissant de l'articulation du dispositif avec le droit européen, il peut être relevé qu'en seraient exclus les agents souhaitant exercer une activité au bénéfice, direct ou indirect, d'un Etat membre de l'Union européenne, d'une collectivité territoriale de l'Union européenne ou d'une entreprise ou d'une organisation sous contrôle au sein de l'Union européenne, afin de préserver l'exercice par les intéressés des principes de libre circulation des travailleurs et de liberté d'établissement.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La mesure est susceptible d'avoir un impact sur les entreprises disposant de locaux abritant des ZRR, dès lors qu'elle pourrait nuire à leur attractivité.

Également, elle vient les soumettre à une obligation déclarative tenant au recensement de leurs personnels entrant dans le champ d'application personnel du dispositif dont la méconnaissance est sanctionnée pénalement. Elle constitue dès lors une contrainte supplémentaire pour les entreprises.

Elle peut, par ailleurs, avoir un impact sur les entreprises ayant leur siège en dehors du territoire national ou sous contrôle étranger, qui font partie des bénéficiaires des activités projetés par les agents. Cet impact sera en tout état de cause limité, compte tenu du faible nombre de personnes concernées par le contrôle institué par la mesure, et des modalités de ce contrôle qui porte, sur les personnes en amont du début de l'activité projetée.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

La mesure n'a pas pour objet de limiter l'accès aux professions réglementées en tant que telle. Compte tenu des critères retenus pour inclure certaines catégories d'activités projetées dans le dispositif, il est néanmoins possible que l'accès à certaines activités réglementées suppose au préalable la réalisation de la déclaration prévue par la mesure.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Le contrôle des déclarations sera assuré par les agents en charge de la mise en œuvre de la PPST (accès aux ZRR et analyse des projets de coopération), déjà en place dans chacun des ministères qui pourront être concernés par la procédure (Ministère de la Recherche, ministère de la Santé, de l'Agriculture, de l'Ecologie, de l'Economie et des Armées). Les dialogues entre les établissements, les entreprises et les ministères pour identifier les personnels concernés par le dispositif, ainsi que le traitement des demandes, seront susceptibles de nécessiter des moyens humains supplémentaires au sein des services des ministères et établissements publics de recherche les plus concernés par ce dispositif.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le périmètre des emplois soumis au nouveau régime de déclaration préalable sera précisé par voie réglementaire. Les principaux emplois qui seront concernés par ce nouveau régime de déclaration préalable sont les personnels exerçant des activités de recherche dans les domaines dont les savoir-faire sont susceptibles d'être détournés à des fins de prolifération ou de terrorisme.

La mesure est susceptible d'avoir un impact sur les unités de recherche publiques disposant de locaux abritant des ZRR, dès lors qu'elle pourrait nuire à leur attractivité.

Également, elle vient soumettre les établissements publics à une obligation déclarative tenant au recensement de leurs agents entrant dans le champ d'application personnel du dispositif dont la méconnaissance est sanctionnée pénalement. Elle constitue dès lors une contrainte supplémentaire pour les établissements.

Au regard de la nature des nouvelles dispositions, ces demandes nécessiteront une charge de travail supplémentaire pour les services administratifs ministériels concernés, étant rappelé que le régime déclaratif (et non d'autorisation préalable) leur permettra de se concentrer sur les situations soulevant des difficultés avérées. Ces missions seront assurées, au sein de chaque ministère, par les services du haut-fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS), avec l'appui et le concours des établissements et services abritant des activités relevant des secteurs scientifiques et technique protégées et impliquant des agents concernés par le dispositif. A cette fin, des enquêtes administratives pourront être réalisées dans les conditions prévues à l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure. En ce sens, ces enquêtes seront réalisées par les services de renseignement en charge du suivi des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ou des entités privées concernés, dont la répartition est fixée par la PPST.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatiques.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité

énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales relatives à l'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de biodiversité et de protection des espaces naturels.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le projet a fait l'objet d'une concertation interministérielle associant les ministères chargés de la mise en œuvre du dispositif de la PPST[229], le ministère de la justice, la CNRLT et la DGAFP. En outre, des démarches ont été engagées auprès de la HATVP sur la coordination du dispositif avec les dispositions du CGFP en matière de contrôle déontologique.

Le projet requiert la consultation du Conseil commun de la fonction publique dès lors qu'il est relatif à la situation des agents de l'Etat et est susceptible de concerner des agents de la fonction publique hospitalière et territoriale (1° de l'article R. 242-13 du CGFP) qui a rendu un avis défavorable le 11 mars 2026.

Conformément à l'article L. 123-1 du code de la recherche, « *le rôle consultatif du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche est fixé par les dispositions de l'article L. 232-1 du code de l'éducation* ». L'article L. 232-1 du code de l'éducation prévoit que le CNESER « *est obligatoirement consulté sur : 1° La stratégie nationale de l'enseignement supérieur et la stratégie nationale de recherche ; (…) 4° **Les projets de réformes relatives à l'emploi scientifique**. (…)* ». L'article D. 232-1 du même code dispose que le CNESER « *donne son avis sur les questions relatives aux missions confiées aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, dans les cas prévus par le code de l'éducation, et aux établissements publics de recherche, relevant des articles L. 311-1 et L. 311-2 du code de la recherche, dans les cas prévus par le code de la recherche. / Il est notamment consulté sur : / 1° Les stratégies nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche et les rapports biennaux au Parlement ; / (…) 5° Les projets de réformes concernant l'organisation de la recherche ; / 6° Les projets de réformes relatives à **l'emploi scientifique** ; (…)* »[230].

La notion d'emploi scientifique ne répond pas à une définition précise. Héritée des compétences de l'ancien Conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT) absorbé en 2013 par le CNESER, l'expression « emploi scientifique » est reprise au titre III du livre VI du code de la recherche relatif aux personnels de la recherche, et couvre les personnels contractuels, les chercheurs et enseignants associés, les personnes bénéficiant d'un congé d'enseignement ou de recherche et les doctorants et chercheurs étrangers accueillis dans le cadre d'un séjour de recherche (L. 431-1 à L. 434-1 du code de la recherche). Par ailleurs, dans un rapport de 2023 portant sur

[229] Il s'agit des ministères chargés de la recherche, de l'économie, de la défense, de la transition énergétique, de la santé et de l'agriculture.

[230] La jurisprudence en matière de consultation du CNESER est peu abondante. Le Conseil d'Etat a pu juger qu'elle ne s'imposait pas notamment pour les décrets modifiés les commissions administratives paritaires des établissements (CE, 9 février 2001, n° 207809). Pour les personnels, il a été jugé que le CNESER n'avait pas à être consulté pour le décret fixant le statut particulier des corps d'EC (CE, 2 mars 1988, n° 61225), ou encore pour un décret relatif aux indemnités pour enseignements complémentaires (CE, 17 mai 2002, n° 231017 231018).

« l'état de l'emploi scientifique en France » indique qu'il « *rassemble et synthétise les données statistiques permettant d'éclairer l'activité des personnels qui relèvent de l'emploi scientifique, conformément à l'article L. 411-2 du code de la recherche, qu'ils travaillent dans les organismes, les établissements d'enseignement supérieur et de la recherche ou en entreprise* » (avant-propos p. 3).

En l'espèce la saisine du CNESER est nécessaire au titre des « *réformes relatives à l'emploi scientifique* ». En effet, la mesure envisagée va nécessairement avoir une influence sur les personnels de la recherche qui y seront soumis. Le CNESER a rendu un avis défavorable le 10 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le nouveau dispositif s'appliquera à compter du 1er janvier 2027.

Les personnes ayant déjà commencé, à cette date, l'exercice d'une activité qui aurait justifié une déclaration ne seront pas soumis à l'obligation déclarative de manière rétroactive.

En revanche, toute personne qui, postérieurement à cette même date, a le projet d'exercer un tel emploi, devra préalablement le déclarer au ministre compétent, s'il a exercé au cours des cinq années précédentes une activité professionnelle dans une ZRR visée par le dispositif et qu'il dispose de compétences critiques. Cette obligation lui sera opposable sous réserve d'avoir été individuellement informé qu'il entre dans le champ d'application de l'obligation déclarative.

5.2.2. Application dans l'espace

Le dispositif est applicable sur l'ensemble du territoire de la République française. En effet, en tant qu'elles concernent notamment le domaine de la défense et le statut des fonctionnaires de l'Etat, les dispositions sont applicables de plein droit sur tout le territoire, y compris dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution.

5.2.3. Textes d'application

La mise en œuvre du dispositif requiert plusieurs textes d'application :

- Un décret en Conseil d'Etat afin de préciser le régime déclaratif : précisions sur le champ des personnes visées par le dispositif, mesures de coordination avec les dispositifs visant spécifiquement les agents publics, modalités d'information des personnes visées, délai dans lequel la personne doit en amont du début de

l'activité effectuer la déclaration, formes de cette déclaration et modalités de réception de cette déclaration et d'enquête administrative par l'administration (accusé de réception, demandes complémentaires) ;

- Un arrêté du Premier ministre établissant la liste des secteurs scientifique et techniques protégés. Cet arrêté existe d'ores et déjà dans le cadre de la PPST (cf *supra*).

En outre, afin de permettre la réalisation d'enquêtes administratives dans le cadre de l'instruction des déclarations, il apparaît nécessaire de modifier l'article R. 114-2 du code de la sécurité intérieure afin d'y insérer une mention du dispositif.

Article 20 – Renforcement du contrôle des projets de coopération internationale pour les établissements d'enseignement supérieur

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

D'une part, aux termes , le 2nd alinéa de l'article L. 123-7 du code de l'éducation[231] prévoit que « *Dans le cadre défini par les pouvoirs publics, les établissements qui participent à ce service public passent des accords avec des institutions étrangères ou internationales, notamment avec les institutions d'enseignement supérieur des différents Etats et nouent des liens particuliers avec celles des Etats membres de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen et avec les établissements étrangers qui assurent leurs enseignements partiellement ou entièrement en langue française. Ces accords visent à la délivrance de diplômes nationaux ou d'établissement, conjointement ou non avec des établissements d'enseignement supérieur à l'étranger* ». Il est ici question du service public de l'enseignement supérieur (cf. le 1er alinéa du même article).

D'autre part, l'article L. 123-7-1 du même code prévoit que « *les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel [EPSCP] contractent librement avec les institutions étrangères ou internationales, universitaires ou nom* ». Ce même article crée également une obligation de transmission préalable aux ministères chargés des Affaires étrangères et de l'Enseignement supérieur de l'ensemble des projets de coopération internationale, avec une possibilité d'opposition, totale ou partielle, de la part du ministre chargé de l'Enseignement supérieur dans un délai d'un mois.

L'article D. 123-19 du même code prévoit que « *Tout établissement ayant l'intention de contracter avec une institution étrangère ou internationale, universitaire ou non, communique le projet d'accord au ministre chargé de l'enseignement supérieur, à ses autorités de tutelle et au ministre des affaires étrangères. / Le projet d'accord fait l'objet d'un examen conjoint du ministre chargé de l'enseignement supérieur, des autorités de tutelle et du ministre des affaires étrangères. / Le délai d'un mois mentionné au troisième alinéa de l'article L. 123-7-1 est applicable aux projets d'accords des établissements*

[231] Ces dispositions du 2nd alinéa de l'article L. 123-7 reprennent celles du 2e alinéa de l'article 8 alinéa 2 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur sur le fondement desquelles avait été pris le décret n° 85-1124 du 21 octobre 1985 relatif à la coopération internationale des établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale qui prévoyait, pour les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre de l'éducation nationale, une obligation de transmission des projets d'accords de coopération internationale avec possibilité d'opposition du ministre (article 5).

publics mentionnés à l'article D. 123-15 autres que les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. /En cas de renouvellement de cet accord, il est à nouveau soumis à la procédure de communication ». Les établissements mentionnés à l'article D. 123-15 sont les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) et les autres établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'Enseignement supérieur.

À l'expiration des accords conclus, les EPSCP mènent une évaluation qui est communiquée aux ministres intéressés.

A ce jour, l'examen des projets d'accords est réalisé par la direction des affaires européennes et internationales du ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace (MESRE) qui transfère ensuite ces accords au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), pour un flux de 1 400 dossiers en 2024. Ces accords sont examinés au regard des intérêts scientifiques, stratégiques et diplomatiques de la France.

La présente disposition vise à renforcer le contrôle exercé par les ministres sur les projets d'accords.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le principe de liberté contractuelle est garanti par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Toutefois, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel, « *les établissements publics ne jouissent de la liberté contractuelle que dans les conditions définies par la loi* » (CC, 23 janvier 2014, n° 2013-687 DC, cons. 54).

Il en découle que :

- d'une part, la fixation des conditions de la liberté contractuelle des établissements publics relève du domaine de la loi ;
- d'autre part, que le législateur peut fixer celles-ci sans devoir justifier d'exigences constitutionnelles ou de l'existence d'un intérêt général (conditions énoncées, entre autres, dans CC, 13 juin 2013, n° 2013-672 DC, cons. 6).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Les dispositions des articles 165 et 166 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) organisent la répartition des compétences en matière d'éducation, de formation professionnelle et de coopération internationale en la matière. A ce titre, l'Union contribue à la promotion de la coopération entre États-

membres et avec les pays tiers. Toutefois, la responsabilité de l'organisation des systèmes éducatifs demeure strictement nationale.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Aucune procédure centralisée n'a été identifiée à ce stade dans le parangonnage effectué pour les Etats membres de l'Union européenne où les établissements d'enseignement supérieur.

En Australie, le *Foreign Arrangements Scheme* impose depuis 2020 une notification et un examen des accords conclus par des gouvernements d'États ou d'universités publiques avec des entités étrangères, avec la possibilité pour le gouvernement fédéral d'annuler certains accords, notamment lorsqu'ils sont jugés contraires à la politique étrangère ou à la sécurité nationale.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Si les articles L. 123-7-1 et D. 123-19 du code de l'éducation (précités) permettent l'exercice par les ministres intéressés d'un contrôle *a priori* sur les accords conclus par les établissements publics d'enseignement supérieur, ce contrôle présente une lacune dans sa mise en œuvre. En effet, pour les établissements concernés par cette obligation déclarative, la transmission de l'établissement aux ministères n'intervient pas toujours suffisamment en amont de la conclusion de l'accord alors que le temps nécessaire à l'instruction des dossiers ne permet déjà pas systématiquement de respecter le délai d'un mois prévu pour émettre un avis. Un respect systématique de ce délai pourrait porter atteinte à la qualité de l'examen interministériel et concerté des projets. A cet égard, le délai moyen d'examen des projets soumis au MESRE est actuellement supérieur à trente jours.

Par ailleurs, le contrôle de certains accords de coopération conclus par les établissements d'enseignement supérieur ou de recherche est central pour la protection du potentiel scientifique et technique (PPST[232]) de la nation. L'objectif de cette politique publique est de préserver les échanges et coopérations scientifiques,

[232] Le potentiel scientifique et technique de la Nation est constitué de l'ensemble des biens matériels et immatériels propres à l'activité scientifique fondamentale et appliquée et au développement technologique. Ce potentiel constitue l'un des éléments des intérêts fondamentaux de la nation définis par l'article 410-1 du code pénal.

nécessaires à la recherche scientifique et au progrès technologique, tout en protégeant les intérêts fondamentaux de la nation. Elle vise ainsi à empêcher que les personnes qui pourraient accéder à certaines unités de recherche et/ou développement publiques ou privées sur le territoire national, ou qui se trouvent en contact avec le personnel qui y travaille, acquièrent de manière indue des savoirs ou savoir-faire qui pourraient être utilisés à des fins malveillantes ou défavorables aux intérêts de la France. Le dispositif de PPST est déployé au sein de secteurs scientifiques et techniques identifiés comme protégés. Il se manifeste notamment par l'identification d'unités de recherche dites « protégées » et par la création de zones à régime restrictif (ZRR) au sein des unités de recherche protégées les plus sensibles, définies à l'article R. 413-5-1 du code pénal. Ces zones constituent des lieux et espaces clos à l'intérieur desquels des mesures de protection sont instaurées en raison des risques élevés de détournement ou de captation des informations, données, technologies et matériels qui s'y trouvent.

Selon l'article 6, II, de l'arrêté du 3 juillet 2012 modifié relatif à la PPST, l'instruction des projets d'accord par le MESRE doit nécessairement intégrer un avis de sécurité rendu au titre de la règlementation relative à la PPST dès lors que ledit accord concerne une unité de recherche protégée[233]. Ainsi 572 projets d'accords d'EPSCP présentant une sensibilité particulière ont-ils été examinés par le MESRE entre novembre 2024 et novembre 2025. Dans ce cadre, le ministère dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception du projet pour rendre un avis consolidé à l'établissement. À l'expiration de ce délai, son avis est réputé favorable. Il existe ainsi une incohérence entre les délais prévus par la règlementation relative à la PPST et par le code de l'éducation, alors même que l'objet de l'examen peut être identique.

Or, le risque de captation indue ou de détournement à des fins malveillantes de savoirs ou savoir-faire sensibles au regard des intérêts fondamentaux de la nation à travers des coopérations de recherche menées avec des entités étrangères s'est sensiblement accru ces dernières années. En effet, le nombre d'opérations de la part de puissances étrangères en la matière se sont diversifiées et intensifiées, en particulier dans le monde de la recherche et de l'innovation. On note par exemple que des entités étrangères sollicitent régulièrement des acteurs français innovants dans l'objectif d'établir des partenariats visant à s'approprier indûment leurs savoirs, savoir-faire ou technologies de pointe. Des conditions préjudiciables à la structure française peuvent ainsi être imposées par la partie étrangère, qui peut chercher à établir une relation visant à mettre son partenaire français en situation de dépendance financière ou technologique. En outre, les propositions de coopération émanant d'acteurs étrangers

[233] Dès lors que ladite unité est protégée par ZRR, les dispositions du 5° du R. 413-5-2 du code pénal punissent par ailleurs de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe le fait de « *s'abstenir d'informer le ministre chargé de l'enseignement supérieur, les autorités de tutelle de l'établissement et le ministre chargé des affaires étrangères, d'un projet d'accord avec une institution étrangère ou internationale* ».

peuvent servir de prétexte pour obtenir des informations sensibles sur la structure française ciblée.

Le délai d'un mois prévu à l'article L. 123-7-1 du code de l'éducation s'avère donc trop court pour permettre une instruction complète de l'ensemble des dossiers, d'autant que le silence du ministre chargé de l'Enseignement supérieur vaut accord et permet à l'établissement de conclure librement son projet de coopération. En effet, en pratique, l'obligation de transmission des accords au MESRE par les établissements n'est qu'en partie respectée et il apparaît impossible d'assurer une instruction complète des projets dans le délai prévu par la loi tout en permettant un examen au titre de la PPST.

À ce titre, la mission d'information du Sénat sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences a recommandé l'allongement de ce délai à trois mois[234]. Cette recommandation a été reprise par le rapport de la commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'ingérences étrangères (rapport dit « De Legge / Temal », 2024, recommandation 38).

Dans ce contexte, la Revue nationale stratégique parue en juillet 2025 souligne également la nécessité du renforcement du contrôle des coopérations internationales scientifiques et techniques (paragraphe 492).

Force est de constater que le dispositif en place ne permet pas aux services de l'État, en l'état actuel du droit, de réaliser un examen préalable pleinement efficace des projets d'accords internationaux conclus par les EPSCP. La présente mesure apporte une réponse à cet enjeu qui met en cause la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la nation en allongeant la durée du contrôle.

Si l'article L. 123-7-1 du code de l'éducation prévoit une obligation de transmission préalable par les EPSCP de ces projets d'accords aux ministres chargés des Affaires étrangères et de l'Enseignement supérieur, lesquels disposent d'une possibilité d'opposition dans un délai d'un mois, il apparaît indispensable de légiférer pour modifier ce délai et le porter à deux mois.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les présentes dispositions visent à concilier deux objectifs : (i) renforcer le contrôle des projets de coopération internationale en matière de recherche publique par le Gouvernement dans un objectif de protection des intérêts fondamentaux de la

[234] Recommandation 21 du rapport « Mieux protéger notre patrimoine scientifique et nos libertés académiques » du Sénat (rapport dit « Gattolin »), 2021.

nation, (ii) tout en protégeant la coopération internationale qui reste tant une nécessité qu'une raison d'être de la recherche scientifique

(i) Il apparaît nécessaire au Gouvernement de renforcer le contrôle des projets de coopération internationale en matière de recherche publique, ainsi que le prévoit la Revue nationale stratégique (paragraphes 446, 467, 468 et 492).

(ii) Si certains de ces accords peuvent représenter une réelle menace pour les intérêts fondamentaux de la nation, la coopération internationale reste tant une nécessité qu'une raison d'être de la recherche scientifique. Elle demeure essentielle à son développement et ne saurait être remise globalement en cause sans porter atteinte à l'excellence académique française et à l'attractivité des établissements.

Ce renforcement implique un rallongement du délai d'instruction interministériel des projets de coopération internationale des établissements d'enseignement supérieur, visés par le code de l'éducation.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Au regard du cadre constitutionnel, de l'état actuel du droit et des enjeux de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la nation, seule une modification de la loi a pu être envisagée.

(i) Il a été envisagé d'étendre le dispositif de contrôle à l'ensemble des établissements publics réalisant des missions de recherche, ce qui peut notamment être le cas des établissements publics à caractère scientifique et technique (EPST) ou des établissements à caractère industriel et commercial (EPIC). Toutefois, un tel choix, nécessitant la création d'un nouvel article dans le code de la recherche, aurait compliqué de manière disproportionnée la mise en œuvre de la mesure pour les services administratifs du MESRE. Par ailleurs, il apparaît que les accords conclus par les EPIC avec des partenaires étrangers ou internationaux peuvent s'inscrire hors des problématiques spécifiques à l'enseignement supérieur ou à la recherche, notamment en présentant un caractère industriel ou commercial.

(ii) Il a également été envisagé de porter à trois mois le délai d'examen interministériel prévu par l'article L. 123-7-1 du code de l'éducation, ainsi que le recommandait le Sénat. Toutefois, un tel choix aurait conduit à une désorganisation disproportionnée des services administratifs des établissements visés par cette obligation, qui auraient manqué de réactivité et d'agilité dans la signature de leurs accords.

(iii) Enfin, il a été envisagé de soumettre la conclusion d'accords par les établissements publics visés à un régime d'autorisation plutôt que de déclaration avec possibilité d'opposition du ministre. Toutefois, un tel choix, contraignant pour les services administratifs des ministères comme pour les établissements publics, apparaissait manifestement disproportionné au regard de l'objectif poursuivi et des effets recherchés.

3.2. OPTION RETENUE

L'objectif de renforcement du droit ne peut être poursuivi par un autre moyen que par la modification du code de l'éducation.

Le présent article a pour objet de modifier l'article L. 123-7-1 du code de l'éducation en substituant un délai de deux mois au délai d'un mois actuellement en vigueur.

L'option retenue prend donc la forme d'une modification ciblée d'une disposition législative existante, bornée à l'allongement à deux mois du délai prévu par le texte, sans modification de son économie générale, de son champ d'application ni de ses effets juridiques autres que temporels.

En particulier, le dispositif retenu maintient les principes suivants :

- Liberté contractuelle encadrée : les EPSCP conservent la faculté de conclure librement des accords avec des institutions étrangères ou internationales, dans le respect de leur autonomie.
- Mécanisme de contrôle *a priori* par l'État : tout projet d'accord est obligatoirement transmis au ministre chargé de l'enseignement supérieur et au ministre des affaires étrangères, afin de permettre un examen au regard des intérêts scientifiques, stratégiques et diplomatiques de la France.
- Procédure d'opposition encadrée dans le temps : à défaut d'opposition totale ou partielle notifiée dans un délai de deux mois à compter de la réception du projet, l'accord peut être valablement conclu. Ce délai garantit à la fois la sécurité juridique des établissements et l'effectivité du contrôle de l'État.
- Évaluation *a posteriori* : à l'expiration de l'accord, une évaluation est transmise aux mêmes autorités ministérielles, afin d'apprécier les résultats et les effets de la coopération engagée.
- Renvoi à un décret d'application : les modalités pratiques de transmission des projets d'accords, d'instruction des oppositions et de réalisation de l'évaluation sont précisées par voie réglementaire.

L'aménagement est donc purement textuel et agit comme une simple prorogation du délai d'examen interministériel.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent d'article modifie les dispositions de l'article L. 123-7-1 du code de l'éducation. Il ne soulève aucune difficulté quant à l'articulation avec le cadre constitutionnel.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

En ce que la mesure se borne à modifier un délai de procédure interne de contrôle administratif, le présent article ne se heurte à aucun obstacle issu du droit international ou européen.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'allongement à deux mois du délai d'examen interministériel prévu à l'article L. 123-7-1 du code de l'éducation permettra un examen plus approfondi et coordonné des projets d'accords par les services administratifs des ministères concernés, qui bénéficieront d'une pression temporelle allégée. Le régime de transmission – et non d'autorisation – préalable leur permettra de se concentrer sur les projets d'accord soulevant des difficultés avérées.

Les modalités d'application de ce dispositif pour les établissements publics visés seront précisées par la voie règlementaire. Il nécessitera une transmission plus anticipée des projets d'accords par rapport à l'état actuel du droit. En effet, la mesure allonge d'un mois le délai d'instruction ministérielle implicite, ce qui a pour effet direct de retarder, à titre maximal, la possibilité pour les établissements visés de conclure les accords visés par le texte.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

Sans objet.

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La présente mesure contribue à la résilience de la nation en permettant une meilleure protection de ses intérêts fondamentaux. Elle assure la conformité des accords conclus par les établissements publics visés avec l'intérêt public.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 232-1 du code de l'éducation, le projet a fait l'objet d'une saisine d'opportunité du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) qui a rendu un avis défavorable le 10 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions issues de la modification de l'article L. 123-7-1 du code de l'éducation entreront en vigueur à une date différée (6 mois), afin de permettre la publication des mesures réglementaires nécessaires et l'adaptation des acteurs concernés.

Les situations juridiques constituées antérieurement demeurent régies par les dispositions en vigueur à la date de leur constitution.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République, dans la mesure où il concerne les établissements publics de l'État relevant de la compétence de l'État en matière d'enseignement supérieur. Il s'applique de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, il ne s'applique qu'aux établissements publics de l'État pour lesquels la compétence en matière d'enseignement supérieur est exercée par l'État. S'agissant de l'application à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie il convient de modifier les articles L. 165-1, L. 166-1, L.167-1 du code de l'éducation.

5.2.3. Textes d'application

Il conviendra de modifier, par décret, l'article D. 123-19 du code de l'éducation afin de le mettre en cohérence avec l'article L. 123-7-1 modifié. En effet, l'article D. 123-19 est

plus large que le champ du L. 123-7-1 car couvrant aussi, et surtout, les autres établissements publics sous tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur. Par conséquent, le décret modifiant l'article D. 123-19 n'est pas un texte pris pour l'application de l'article L. 123-7-1.

CHAPITRE III – CREER UN CADRE JURIDIQUE ADAPTE AUX CRISES MAJEURES

Article 21 – Nouveau régime de l'état d'alerte de sécurité nationale

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

1.1.1. Contexte

Lors de la présentation de ses vœux aux armées le 20 janvier 2025, depuis le Commandement de l'appui terrestre numérique et cyber à Cesson-Sévigné, le Président de la République, Emmanuel Macron, a commandé au Secrétariat général de la défense nationale (SGDSN) *« une actualisation de la Revue nationale stratégique qui définisse les contours de notre défense globale et du réarmement, y compris moral »*.

Le SGDSN a organisé, de février à juin 2025, des travaux associant l'ensemble des ministères, les commissions parlementaires chargés de la défense, la délégation parlementaire au renseignement, des associations d'élus et des chercheurs.

L'actualisation de la *Revue nationale stratégique* (RNS) de 2022, publiée le 14 juillet 2025, met en avant l'évolution des menaces et les divers changements à l'échelle du monde. « *L'accélération de la dégradation de l'environnement sécuritaire mondial s'est encore confirmée en raison de la simultanéité, de la multiplication, de l'interpénétration, de la convergence et du durcissement des conflits (Ukraine, Proche et Moyen-Orient, Asie, Afrique, etc.), d'un accroissement inédit des menaces transnationales (terrorisme, criminalité organisée, séparatisme, etc.) et de la combinaison d'enjeux (climatiques, migratoires, énergétiques, commerciaux, etc.)*. »[235].

La RNS souligne la concordance de menaces contre les intérêts de la France qui possèdent la caractéristique de se situer en dessous du seuil conventionnel : « *Ces stratégies hybrides se caractérisent notamment par la conjonction de cyberattaques, de manipulations de l'information, de l'instrumentalisation du droit (ou lawfare) et de l'économie et le recours à des opérations militaires. Une stratégie hybride désigne pour la France le recours par un acteur étranger à une combinaison intégrée et volontairement*

[235] Revue nationale stratégique 2025, paragraphe 2, p. 8.

ambiguë de modes d'actions militaires et non militaires, directs et indirects, légaux ou illégaux, difficilement attribuables. »[236]

Au vu de cet état actualisé de la menace, il apparaît nécessaire de faire appel à la résilience de l'ensemble de la société française. *« La résilience se définit comme la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable. Elle concerne non seulement les pouvoirs publics, mais encore les acteurs économiques et la société civile tout entière. »*[237]

Le rapport d 'information n° 1890 déposé à l'Assemblée nationale le 30 septembre 2025 par la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information flash sur l'application de la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense[238] précise ainsi qu'il convient de tirer des conséquences « *de l'atténuation de la distinction entre temps de paix et temps de guerre* ». Il souligne que : *« Le travail d'adaptation de la réglementation […] pourra notamment s'appuyer sur l'estompement de la distinction entre temps de paix et temps de guerre que nous observons aujourd'hui. Cette distinction, très nette autrefois, est depuis quelques années fortement relativisée, avec l'apparition de situations de « conflictualité basse » (menaces hybrides sur la France ou ses partenaires, perspectives réalistes d'un retour de la haute intensité à moyen terme, etc.). […] Comme l'indique la nouvelle Revue nationale stratégique 2025, « il s'agira d'activer un pouvoir de dérogation différencié ou un cadre normatif allégé, dans différentes branches pré-identifiées du droit, pour les besoins de la défense et de la sécurité nationales. La préparation de tels régimes juridiques intermédiaires entre l'état de paix et celui de guerre, notamment nécessaires à la définition des stades de défense et de sécurité nationale interministériels, fera l'objet de travaux législatifs (2). »*

Pour faire face aux menaces, la France dispose d'un cadre juridique pour protéger ses citoyens, son territoire, ses institutions et l'ensemble de ses intérêts, présenté ci-dessous.

1.1.2. Etat des lieux des régimes d'exception

[236] Revue nationale stratégique 2025, note de bas de page 17, p.22.
[237] Revue nationale stratégique 2025, note de bas de page 26, p.39.
[238] Rapport présenté par MM. Jean-Michel Jacques, Yannick Chenevard et Sébastien Saint-Pasteur.

a) L'article 16 de la Constitution

Entraînant un transfert des pouvoirs législatif et exécutif au seul Président de la République, avec certaines limites[239], ce régime n'a été activé qu'une seule fois, du 23 avril au 30 septembre 1961, en réponse, cumulativement avec l'état d'urgence, au putsch dit « des généraux ».

b) Les régimes d'application exceptionnelle

- *L'état d'urgence*

Le régime applicable à l'état d'urgence est déterminé par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Décrété en conseil des ministres sur tout ou partie des territoires de la République, « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* [240]», l'état d'urgence est un régime d'application exceptionnelle ayant pour objectif de doter les autorités de police de gérer des troubles graves à l'ordre public.

Sur le plan procédural, le décret en conseil des ministres pris pour l'activation de ce régime détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi, celle-ci fixant sa durée définitive. D'autres mesures ayant trait au contrôle parlementaire de l'application du régime sont en outre prévues :

- la loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale ;
- l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises

[239] « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. (…) / Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. / Le Parlement se réunit de plein droit. / L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. / Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée. »

[240] Article 1er de la loi du 3 avril 1955.

par le Gouvernement pendant l'état d'urgence.

Conformément à son objectif, ses effets sont limités à la préservation de l'ordre public. Il ouvre ainsi au préfet ou au ministre de l'intérieur selon le cas un certain nombre de prérogatives, parmi lesquelles : limiter ou interdire la circulation dans certains lieux ; interdire certaines réunions publiques ou fermer provisoirement certains lieux publics ; réquisitionner des personnes ou moyens privés ; autoriser des perquisitions administratives ; interdire de séjour certaines personnes ; prononcer des assignations à résidence.

Depuis la loi du 3 avril 1955, l'état d'urgence a été déclaré à 9 reprises entre 1955 et 2017[241].

- 1. État d'urgence en Algérie (3 avril – 16 décembre 1955) ;
- 2. État d'urgence en métropole (17 mai – 1er juin 1958) ;
- 3. État d'urgence en métropole (22 avril 1961 – 24 octobre 1962) ;
- 4. État d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances (12 janvier – 30 juin 1985) ;
- 5. État d'urgence à Wallis et Futuna (29 octobre – 30 octobre 1986) ;
- 6. État d'urgence en Polynésie française (24 octobre – 5 novembre 1987) ;
- 7. État d'urgence en métropole (8 novembre 2005 – 4 janvier 2006) ;
- 8. État d'urgence antiterroriste (14 novembre 2015 – 1er novembre 2017) ;
- 9. Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie (13 mai – 28 mai 2024).

➢ *L'état de siège*

Activé dans les mêmes conditions que l'état d'urgence, l'état de siège, prévu par l'article 36 de la Constitution, permet de transférer les pouvoirs des autorités de police pour le maintien de l'ordre aux autorités militaires. Cependant, ce transfert n'est pas absolu et automatique et ne se produit que dans la mesure ou l'autorité militaire le juge nécessaire. Incompatible avec l'état d'urgence, l'état de siège répond à un « péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée »[242] ; ces deux hypothèses devant être regardées comme applicables uniquement en cas de conflit armé sur le territoire de la République.

[241] Voir l'étude annuelle du Conseil d'Etat de 2021 « *les états d'urgence : la démocratie sous contraintes* » (pp. 43 s et p. 189).
[242] Article L. 2121-1 du code de la défense.

L'état de siège, permet notamment à l'autorité militaire (à laquelle est transférée la responsabilité du maintien de l'ordre et la police[243]) de prendre les mesures suivantes[244] :

- Faire des perquisitions domiciliaires de jour et de nuit ;
- Eloigner toute personne ayant fait l'objet d'une condamnation devenue définitive pour crime ou délit et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège ;
- Ordonner la remise des armes et munitions, et procéder à leur recherche et à leur enlèvement ;
- Interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à menacer l'ordre public.

➢ *Mobilisation*

Ce régime prévu par l'article L. 2141-1 alinéa 1er du code de la défense permet de mettre en œuvre l'ensemble des mesures de défense déjà préparées. Il n'a jamais été activé depuis sa création par l'ordonnance du 7 janvier 1959.

La mise en œuvre de la mobilisation est décidée par décret pris en conseil des ministres (article L. 2141-2 alinéa 1er du code de la défense). Le ministre des armées est chargé de transmettre et de notifier l'ordre de mobilisation aux diverses autorités civiles et militaires (article L. 2141-2 alinéa 2).

La mise en œuvre de la mobilisation confère au Gouvernement les mêmes prérogatives que celles mentionnées au 1 s'ajoutant à la faculté de mobilisation au sens strict (article L. 2141-4 du code de la défense) qui peut être générale ou partielle.

➢ *Mise en garde*

Les dispositions relatives à la mise en garde, créées par l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, en reprenant, pour partie, des dispositions issues de la loi du 11 juillet 1938 relative à l 'organisation de la Nation pour le temps de guerre, puis codifiées dans le code de la défense par l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense, se trouvent au sein du titre IV (mobilisation et mise en garde) du livre Ier (régimes d'application exceptionnelles) de la deuxième partie (régimes juridiques de défense) du code de la défense.

[243] Article L. 2121-2 du code de la défense.
[244] Article L. 2121-7 du code de la défense.

Le second alinéa de l'article L. 2141-1 du code de la défense prévoit les finalités assignées à la mise en garde, laquelle « *consiste en certaines mesures propres à assurer la liberté d'action du Gouvernement, à diminuer la vulnérabilité des populations ou des équipements principaux et à garantir la sécurité des opérations de mobilisation ou de mise en œuvre des forces armées et formations rattachées* ».

Ces dispositions sont complétées par l'article L. 2141-2, prévoyant que la mise en garde est décidée par décret pris en conseil des ministres, et par l'article L. 1311-1, prévoyant que dans chaque zone de défense et de sécurité, un haut fonctionnaire civil détient « *les pouvoirs nécessaires pour prescrire, en cas de rupture des communications avec le Gouvernement du fait d'une agression interne ou externe, la mise en garde* […] ».

L'article L. 2141-3 précise les effets de la décision de mettre en œuvre la mise en garde, ouvrant notamment au Gouvernement de : « *Les décrets prévus à l'article L. 2141-2 ont pour effet, dans le cadre des lois existantes, la mise en vigueur immédiate de dispositions qu'il appartient au Gouvernement de préparer et d'adapter à tout moment aux nécessités de la défense.*

Ils ouvrent dans tous les cas au profit du Gouvernement, dans les conditions et sous les pénalités prévues par le livre II de la présente partie, relatif aux réquisitions :

1° « le droit de requérir les personnes, les biens et les services, et celui de soumettre à contrôle et à répartition, les ressources en énergie, matières premières, produits industriels et produits nécessaires au ravitaillement et, à cet effet, d'imposer aux personnes physiques ou morales en leurs biens, les sujétions indispensables. »

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article L. 1142-1 fixant les compétences du ministre de la défense prévoit qu' « *En matière de communication, de transports, et pour la répartition des ressources générales, le ministre de la défense dispose, dès la mise en garde définie à l'article L. 2141-1, d'un droit de priorité*. »

Plus largement, les prérogatives ouvertes par la mise en garde peuvent être regroupées en trois groupes.

Premièrement, certaines prérogatives participent de la réallocation des ressources humaines au profit de la défense militaire et civile. En cas d'application de la mise en garde, l'article L. 4231-4 du code de la défense dispose que « *l'appel ou le maintien en activité de tout ou partie des réservistes soumis à l'obligation de disponibilité peut être décidé par décret en conseil des ministres* » [245]. L'article L. 1323-1 du code de la défense

[245] Article L4231-1 du code de la défense : « Sont soumis à l'obligation de disponibilité :
1° Les volontaires pendant la durée de validité de leur engagement dans la réserve opérationnelle et dans la limite de cinq ans à compter de la fin de leur engagement, pour ceux qui en formulent la demande dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;

permet par ailleurs de faire appel à du « *personnel de complément* » en vue de l'exécution des mesures de défense civile. Le service de sécurité nationale, prévu par les articles L. 2151-1 et suivants du code de la défense, peut être activé. Les fonctionnaires et agents publics peuvent être « *placés sous l'autorité* » d'un ministre différent de celui dont ils relèvent habituellement (L. 1141-4 du code de la défense). Plus généralement, un ministre unique est chargé, en liaison étroite avec les ministères utilisateurs de la centralisation, des renseignements relatifs aux besoins des divers services publics ou privés et aux disponibilités en main d'œuvre ; du recrutement ; de la répartition entre services employeurs publics ou privés de la main d'œuvre disponible ; de la réglementation générale des conditions du travail. Ces mesures concernent notamment l'affectation du personnel destiné aux établissements travaillant pour la défense nationale (L. 1141-5 du code de la défense). Enfin, le pouvoir réglementaire est habilité à définir les conditions dans lesquelles les ressortissants étrangers peuvent, sur leur demande, être admis à apporter leurs collaborations aux administrations et aux services publics (L. 2113-2 du code de la défense).

Deuxièmement, le régime de mise en garde tend à organiser le basculement vers un régime d'économie de guerre, dirigée par l'Etat. Outre le fait que l'adoption du décret de mise en garde ouvre dans tous les cas le droit, déjà mentionné, de soumettre à contrôle et à répartition les ressources en énergie, matières premières, produits industriels et produits nécessaires au ravitaillement, d'imposer aux personnes physiques et morales en leurs biens, les sujétions indispensables, ces prérogatives sont détaillées par les dispositions législatives et réglementaires portant sur les prérogatives des ministres en matière de défense (L. 1142-1 et s. du code de la défense) et sur la défense économique (L. 1331-1 et s. du code de la défense).

Des mesures générales peuvent être adoptées par décrets en conseil des ministres (L. 1141-3 du code de la défense). Elles consistent :

- D'une part, à réglementer ou suspendre l'importation, l'exportation, la circulation, l'utilisation, la détention, la mise en vente de certaines ressources, les taxent et rationnent leur consommation[246] ;

2° Les anciens militaires de carrière ou sous contrat et les personnes qui ont accompli un volontariat dans les armées, dans la limite de cinq ans à compter de leur radiation des cadres ou des contrôles, et au plus tard jusqu'à l'âge mentionné à l'article L. 4221-2. »

[246] Le Conseil d'Etat a jugé que les dispositions de la loi du 11 juillet 1938 dont sont issues ces dispositions permettent d'adopter des mesures de contrôle des prix : CE, 19 janvier 1979, Syndicat des détaillants d'essence, réparateurs d'automobiles et gérants de stations-service de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, n°1212, au Recueil.

- D'autre part, à soumettre à déclaration obligatoire, par les possesseurs, producteurs, détenteurs et dépositaires, des matières, objets, produits ou denrées qu'ils détiennent et qui sont nécessaires aux besoins du pays.

Dans le cas de la mise en garde, un seul ministre est responsable des mesures à prendre pour satisfaire au mieux les besoins des ministres utilisateurs pour chaque grande catégorie de ressources (matières premières et produits industriels, énergie, denrées alimentaires, transports, entreprises de travaux publics et de bâtiments, télécommunications).

- Il appartient aux ministres de préparer, exécuter les mesures relatives à la production et à la réunion des ressources dont ils sont responsables ainsi que, dans les cas de mise en garde, à la répartition de ces ressources ;

- Le ministre de la défense bénéficie d'un droit de priorité en matière de communication, de transports, et pour la répartition générale des ressources (L. 1142-1) ;

- Les ministres responsables des ressources, en liaison avec les ministres utilisateurs, exercent un droit de contrôle sur la consommation par les utilisateurs finals ;

- Les ministres peuvent, pour ce faire, s'appuyer pour la préparation ou la réalisation de ces mesures sur des « *organismes professionnels* », dont ils peuvent rendre la compétence obligatoire. Ces groupes de producteurs, de commerçants et de consommateurs, pouvant avoir le caractère de sociétés commerciales, peuvent être constitués en vue de procéder à toutes les opérations de réunion et de répartition d'une catégorie déterminée de ressources (v. articles L. 1141-2 et L. 1331-1 du code de la défense ; les attributions de ces organismes professionnels sont précisées à l'article R. 1142-14).

Ces principes généraux sont déclinés par les dispositions réglementaires du code de la défense, en fonction des différents domaines :

- Ainsi, les domaines des transports et des BTP relèvent des ministres des transports et de l'équipement, lesquels sont responsables des mesures à prendre pour satisfaire au mieux les besoins des ministères utilisateurs. Pour organiser leurs secteurs, ils disposent d'un pouvoir d'autorisation des marchés pouvant être conclus avec ces entreprises et des réquisitions pouvant leur être adressés (R* 1336-12). Ils s'appuient sur le Commissariat aux transports et aux travaux publics et de bâtiment dont ces dispositions fixent le régime. Les régimes de priorité entrent en vigueur dès la mise en garde et permettent l'arrêt

des activités en cours. Un régime particulier de la « *circulation routière pour la défense* » est organisé (R. 1336-33 et s.) ;

- Dans les domaines de l'alimentation humaine et de nourriture des animaux, la satisfaction des besoins incombe au ministre chargé de l'agriculture. Il a la charge du ravitaillement et de l'approvisionnement des forces armées et formations rattachées. Il est responsable de la préparation et de l'exécution de toutes les mesures relatives au recensement des besoins, à la production, à la transformation, à la protection, à la réunion et à la répartition des denrées et produits alimentaires. (R. 1337-1). Lorsque les conditions de la mise en garde rendent indispensables le contrôle et la répartition des ressources alimentaires, le ministre de l'agriculture est habilité à prendre toutes décisions et mesures nécessaires en vue de régler la production, la réunion, le stockage, la transformation, la circulation, la distribution et la vente sous toutes leurs formes des ressources alimentaires. Il propose au Premier ministre la hiérarchie des besoins. Toutes les industries alimentaires passent sous son contrôle (R. 1337-12) ;

- Le ministre chargé de l'industrie peut réaliser le contrôle et la répartition des ressources industrielles notamment les moyens énergétiques, les matières premières et les produits utilisés par l'industrie ou l'artisanat ou livrés par eux à l'utilisation ou à la consommation finale, directement ou par l'intermédiaire du commerce.

- Des dispositions sont prévues pour les communications électroniques (D. 1334-5 et suivants), ou encore en matière de santé (le ministre chargé de la santé est responsable de maintenir en toutes circonstances les approvisionnements en produits à un niveau correspondant aux besoins). En cas de mise en garde, il établit les plans de fabrications qui s'avèreraient nécessaires.

Troisièmement, le régime de la mise en garde produit également des effets en matière pénale. D'une part, le code de procédure pénale prévoit, en son article 699-1, que lorsque le Gouvernement décide l'application des mesures de mise en garde, « *les dispositions du code de justice militaire relatives au temps de guerre peuvent être rendues applicables par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé de la défense* ».

D'autre part, l'article 414-1 du code pénal prévoit notamment qu'en cas de mise en garde, les infractions prévues aux articles 413-1 à 413-3 et 413-6 relatives à des faits de nuisance à la défense nationale sont punies plus sévèrement : « *En cas d'état de siège ou d'urgence déclaré, ou en cas de mobilisation générale ou de mise en garde décidée*

par le Gouvernement, les infractions prévues par les articles 413-1 à 413-3[247] *sont punies de trente ans de détention criminelle et de 450 000 euros d'amende et l'infraction prévue par l'article 413-6*[248] *est punie de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende.*

Dans les cas visés à l'alinéa qui précède, le fait, en vue de nuire à la défense nationale, de provoquer à commettre les infractions prévues par l'article 413-2 est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende et l'infraction prévue par l'article 413-6 de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. »

Intermédiaire entre l'état de paix et l'état de guerre, le régime de la mise en garde créé au début de la Vème République n'a jamais été mis en œuvre.

c) Dispositifs sectoriels

- *Les réquisitions*

S'agissant des réquisitions gouvernementales en cas de menace sur une partie du territoire, un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population, l'article L.1111-2 du code de la défense prévoit ce régime en son alinéa 3. Ainsi, en cas de menace portant notamment sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population, des décrets pris en conseil des ministres peuvent ouvrir au Gouvernement tout ou partie des droits définis à l'article L. 2141-3 du code de la défense, soit le droit de :

- 1° requérir les personnes, les biens et les services ;
- 2° soumettre à contrôle et à répartition, les ressources en énergie, matières

[247] Article 413-1 du code pénal : « Le fait, en vue de nuire à la défense nationale, de provoquer des militaires appartenant aux forces armées françaises à passer au service d'une puissance étrangère est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende. »
Article 413-2 du code pénal : « Le fait, en vue de nuire à la défense nationale, d'entraver le fonctionnement normal du matériel militaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. / Est puni des mêmes peines le fait, en vue de nuire à la défense nationale, d'entraver le mouvement de personnel ou de matériel militaire. »
Article 413-3 du code pénal : « Le fait, en vue de nuire à la défense nationale, de provoquer à la désobéissance par quelque moyen que ce soit des militaires ou des assujettis affectés à toute forme du service national est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. / Lorsque la provocation est commise par la voie de la presse écrite ou audiovisuelle, les dispositions particulières des lois qui régissent ces matières sont applicables en ce qui concerne la détermination des personnes responsables. »

[248] Article 413-6 du code pénal : « Le fait, en vue de nuire à la défense nationale, d'entraver le fonctionnement normal des services, établissements ou entreprises, publics ou privés, intéressant la défense nationale, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. »

premières, produits industriels et produits nécessaires au ravitaillement et, à cet effet, d'imposer aux personnes physiques ou morales en leurs biens, les sujétions indispensables.

- *La réserve de sécurité nationale*

Ce dispositif prévu par l'article L. 2171-1 du code de la défense peut être mis en œuvre par le Gouvernement en cas de menace actuelle ou prévisible, pesant sur les activités essentielles à la vie de la Nation, sur la protection de la population, sur l'intégrité du territoire ou sur la permanence des institutions de la République ou de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de l'Etat en matière de défense. Le recours à ce dispositif est décidé par décret en conseil des ministres.

Il a pour objectif de renforcer les moyens mis en œuvre par les personnes publiques ou privées participant à une mission de service public. Il est constitué des réservistes de la réserve opérationnelle militaire, de la réserve opérationnelle de la police nationale, de la réserve sanitaire, de la réserve civile pénitentiaire et des réserves de sécurité civile.

- *Transfert de compétences des autorités civiles en matière de police aux autorités militaires*

L'article L.1321-2 du code de la défense prévoit une possibilité de transfert à l'autorité militaire de compétences des autorités civiles en matière de maintien de l'ordre public et de coordination des mesures de défense civile avec les opérations militaires dans deux situations :

- 1° dans les zones du territoire national où se déroulent des opérations militaires (alinéa 2), par décision du Gouvernement.
- 2° en cas de menace portant sur une ou plusieurs installations prioritaires de défense dans des secteurs délimités autour de ces installations (alinéa 3),par décret en conseil des ministres.

- *Intervention des forces armées sur le territoire national*

Les forces armées interviennent sur le territoire national de manière permanente au titre de la défense opérationnelle du territoire (DOT) (article R.* 1421-1 à R.* 1422-4 du code de la défense), qui vise la protection des installations militaires de défense et, de manière exceptionnelle, le maintien de la liberté et de la continuité d'action du Gouvernement en présence d'une menace extérieure ou d'une agression (2° et 3° de l'article R.* 1421-1 du code de la défense).

Elles peuvent également intervenir en application de l'article L.1321-1 du code de la défense pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles, sur réquisition légale par l'autorité civile. Ce dispositif prend la forme de réquisitions des préfets de zone de défense et de sécurité conformément à la décision du Président de la République prise en conseil de défense et de sécurité nationale de déployer les forces armées dans le cadre d'une opération intérieure.

d) La théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles

Permettant de considérer comme légales *a posteriori* des mesures prises en dehors du cadre existant et justifiées par la survenue de circonstances plaçant l'autorité administrative dans l'incapacité de respecter la légalité, la théorie des circonstances exceptionnelles[249] peut être ponctuellement mobilisée. La jurisprudence exige qu'aucune autre mesure prise par l'autorité administrative ne puisse répondre aux nécessités du moment[250].

1.1.3. Etat des lieux en matière d'infrastructures

La revue nationale stratégique 2025 a souligné la nécessité d'assurer non seulement la défense militaire (forces armées, dissuasion nucléaire), mais aussi la résilience nationale face à des crises complexes et simultanées, en mobilisant la société tout entière — citoyens, entreprises, collectivités et institutions publiques — pour renforcer l'autonomie stratégique, la capacité de production et de réaction rapide de la Nation.

Dans ce contexte, peut s'avérer indispensable, dans des délais incompatibles avec les procédures de droit commun applicables en matière d'environnement, d'urbanisme et de protection du patrimoine, la réalisation ou l'adaptation rapide d'infrastructures nécessaires :

- à l'augmentation des capacités de production de la base industrielle et technologique de défense (BITD) ;
- au soutien logistique des forces armées françaises ou alliées ;
- à l'approvisionnement en matériels de guerre ;
- à la sécurisation des flux énergétiques, sanitaires et logistiques ;

[249] CE, 28 juin 1918, Heyriès, n° 63412 ; 28 février 1919, Isabelle Dol et Jeanne Laurent, n° 61593 ; Assemblée, 16 avril 1948, Sieur Laugier, n° 85698

[250] Voir en particulier la mobilisation de la théorie des circonstances exceptionnelles au sujet du blocage du service de communication au public en ligne « TikTok » en Nouvelle-Calédonie (CE, Ass., 1er avril 2025, n° 494511, au Recueil).

- à l'hébergement de populations civiles en cas de déplacement de population.

Ces procédures, conçues pour des projets planifiés dans un cadre normal et stable, reposent sur des séquences successives d'évaluations, de consultations et d'autorisations, qui, si elles concourent à la protection des intérêts environnementaux et patrimoniaux, ne permettent pas toujours de répondre à des impératifs opérationnels immédiats, lorsqu'ils sont dictés par la nécessité de préserver la sécurité nationale et la continuité des activités essentielles à la vie de la Nation.

L'absence d'un cadre juridique spécifique expose ainsi l'État et les acteurs industriels concourant à la défense à un risque de paralysie opérationnelle et à une incapacité à adapter rapidement les capacités nationales de production et de soutien en cas de crise majeure.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 5 de la Constitution prévoit que : « *Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. / Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités*. » L'article 15 complète ces dispositions en précisant notamment que : « *Le Président de la République est le chef des armées*. »

En application de l'article 20, le Gouvernement « *détermine et conduit la politique de la Nation* » et « *dispose de l'administration et de la force armée.* » Le Premier ministre est responsable de la Défense nationale (Article 21).

L'article 34 prévoit que la loi fixe les règles concernant notamment « *les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; […] ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens* ». La loi détermine les principes fondamentaux « *de l'organisation générale de la Défense nationale* ». A cet égard, le Conseil constitutionnel a reconnu que figuraient parmi ces principes le fait qu'il « *y a lieu de ranger au nombre de ces principes fondamentaux et qui, comme tels, relèvent du domaine de la loi, celui selon lequel, en vertu de l'article 4 de l'ordonnance susvisée du 7 janvier 1959, la mobilisation générale et la mise en garde, prévues par l'article 3 de ce même texte, sont décidées par décrets pris en conseil des ministres* »[251].

1.2.1. S'agissant du caractère législatif des dispositions proposées

[251] Conseil constitutionnel, décision n° 67-45 L du 9 mai 1967.

Au regard des sujétions qu'elles imposent aux citoyens, tant en leur personne (article L. 2143-2 proposé du code de la défense) qu'en leurs biens (article L. 2143-6 proposé du code de la défense), au nom de la défense nationale, ainsi que des atteintes qu'elles portent à certaines libertés publiques (liberté d'entreprendre, liberté d'aller et venir), les dispositions proposées relèvent du domaine législatif.

Il peut être relevé que l'article L. 2143-4, qui crée un pouvoir de dérogation de certaines autorités administratives en matière réglementaire, pourrait être considéré comme de nature réglementaire. En effet, le Premier ministre dispose de la possibilité de déléguer aux ministres une partie du pouvoir réglementaire qu'il tient de l'article 21 de la Constitution et peut également procéder à une telle délégation au profit des préfets (CE, 5 octobre 1945, Belletante).

Pour autant, aucune disposition constitutionnelle ne s'oppose à ce que le « *législateur confie à une autorité publique autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant la mise en œuvre des principes posés par la loi, dès lors que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu* » (*cf*. décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990[252]) ; l'articulation avec l'article 21 devant ainsi être appréciée comme signifiant que « *la compétence de principe du gouvernement ne désigne alors pas un pouvoir exclusif mais une clause générale de compétence susceptible d'empiétements chaque fois que le législateur consent des habilitations spéciales aux autorités secondaires sans renvoi à un décret complémentaire* [253]»[254].

Dans ces conditions, plusieurs raisons ont justifié le recours à la loi :

- s'agissant de poser un principe de dérogation aux normes locales, la loi s'avère nécessaire au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales, qui découle des articles 34 (alinéa 13) et 72 (alinéa 3) de la Constitution ;

- s'agissant d'une prérogative s'exerçant dans le cadre d'un régime d'exception il paraît utile, voire nécessaire au risque d'une incompétence négative du législateur, d'en prévoir le principe et les modalités de mise en œuvre dans la

[252] Cf. également décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001.

[253] Cf. B. Faure. « Le problème du pouvoir réglementaire des autorités administratives secondaires » (cahiers du conseil constitutionnel n° 19 – janvier 2006).

[254] Le Conseil d'Etat paraît avoir fait usage de ce raisonnement (qui repose donc sur le fait que la mesure législative doit trouver à s'appliquer dans un domaine où le pouvoir réglementaire n'a pas déjà trouvé à s'exercer) dans l'avis relatif au projet de loi d'urgence pour Mayotte, en estimant qu' « une disposition législative peut être retenue dès lors que les besoins de relogement dans des constructions temporaires, qui sont exceptionnels et appellent une réponse immédiate, ne relèvent d'aucune des catégories prévues par l'article R. 421-5 du même code pris pour l'application de ces dispositions et justifient un régime dérogatoire exceptionnel » (Avis n° 409122 du 22 décembre 2024).

loi. Le législateur a ainsi procédé pour permettre au ministre chargé de la santé, « *en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence* », de prendre « *toute mesure réglementaire ou individuelle relative à l'organisation et au fonctionnement du système de santé* » (article L. 3131-1 du code de la santé publique) ;

- s'agissant de prérogatives consistant à préciser les modalités selon lesquelles la coordination des efforts civils et militaires est réalisée dans le cadre de la défense non militaire (elle-même organisée par le législateur), il est nécessaire d'avoir recours à la loi.

1.2.2. S'agissant des atteintes portées à certains principes à valeur constitutionnelle au nom de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation

Il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat que les « *exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* », au rang desquels figurent, outre l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, la sécurité nationale, les moyens de la défense de la nation ainsi que la sauvegarde de sa population[255], sont prises en compte par le juge dans son contrôle de proportionnalité en cas d'atteinte à d'autres principes à valeur constitutionnelle. Il revient au juge d'assurer une « *conciliation qui ne soit pas déséquilibrée* » entre la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et les autres exigences constitutionnelles[256].

a) S'agissant des atteintes au droit de propriété

Il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que : « *La propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789. Selon son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ». En l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2*

[255] Article 410-1 du code pénal.

[256] Mme Ekaterina B., épouse D., et autres, 10 novembre 2011, n° 2011-192 QPC, à propos du droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif et du droit à un procès équitable ; Loi relative au renseignement, 23 juillet 2015, n° 2015-713 DC, à propos du droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, du droit à un procès équitable et du principe du contradictoire ; Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, 10 novembre 2016, n° 2016-738 DC, à propos de la liberté d'expression et de communication ; La Quadrature du net, 9 juillet 2021, n° 2021-924 QPC, à propos du respect de la vie privée.

de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi »[257].

b) S'agissant des atteintes à la liberté d'entreprendre

Même si le Conseil constitutionnel rappelle que *« la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration [des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789], consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre* »[258], il considère que cette dernière « *n'est toutefois ni générale ni absolue* »[259] et « *qu'il est loisible au législateur d'apporter à cette liberté des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »[260].

c) S'agissant des atteintes à la liberté d'aller et venir

Suivant une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge qu'il « *appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de cette déclaration, et le droit de mener une vie familiale normale qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946*[261]. » Comme le commentaire aux cahiers de la décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018 (M. Rouchdi B. et autre) le rappelle, « *l'affirmation s'impose a fortiori lorsque de telles mesures ont vocation à être accomplies dans le cadre d'un « régime légal de pouvoirs exceptionnels » comme l'état d'urgence. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé avec constance : « La Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence. Il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figure la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789* ».

---

[257] M. Jean-Claude G., 17 janvier 2012, n°2011-209 QPC ; M. Raïme A., 2 décembre 2016, n° 2016-600 QPC.
[258] Loi de nationalisation, 16 janvier 1982, n° 81-132 DC.
[259] Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, 20 janvier 1993, n° 92-316 DC.
[260] Société Chaud Colatine, 21 janvier 2011, n° 2010-89 QPC.
[261] Voir par exemple la décision n° 2017-674 QPC du 30 novembre 2017, M. Kamel D.

Sous certaines réserves[262], le Conseil constitutionnel a ainsi admis la constitutionnalité des périmètres de protection prévus à l'article L. 226-1 du code de sécurité intérieure dont il est proposé d'étendre l'applicabilité, dans les circonstances justifiant l'état d'alerte de sécurité nationale. En particulier, la constitutionnalité de la restriction apportée à la liberté d'aller et venir suppose qu'elle soit fondée sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes et que son éventuel renouvellement soit justifié par l'établissement de la persistance du risque ayant fondé la limitation à la liberté d'aller et venir.

d) S'agissant de la libre administration des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales jouissent du principe de libre administration (alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution) et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Cependant, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'est pas de même nature que celui que tient le Premier ministre de l'article 21 de la Constitution, lequel ne s'exerce que sous la réserve des prérogatives réglementaires du Président de la République.

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'est pas inconditionné et s'exerce dans les bornes d'une compétence définie par la loi et doit avoir un fondement législatif. Cette double limitation est imposée par l'article 34 de la Constitution aux termes duquel : « La loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Ainsi, une disposition permettant de déroger aux normes locales et portant ainsi atteinte à la libre administration des collectivités territoriales justifie l'intervention du législateur.

1.2.3. S'agissant de la Charte de l'environnement

La Charte de l'environnement, à laquelle renvoie le préambule de la Constitution de 1958, consacre notamment :

- le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé[263] ;
- le principe de prévention[264] ;
- le principe de participation du public[265].

---

[262] Voir la décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018 précitée.
[263] Article 1er de la Charte de l'environnement.
[264] Article 3 de la charte de l'environnement.
265 Article 7 de la Charte de l'environnement.

Toutefois, il est de jurisprudence constante que les limitations des effets de la Charte de l'environnement ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi[266].

A ce titre, dans sa décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, le Conseil constitutionnel a été saisi de dispositions législatives adoptées dans un contexte de crise énergétique européenne majeure, consécutive à la réduction brutale des importations de gaz russe. Les articles examinés visaient à renforcer rapidement les capacités françaises d'importation de gaz naturel liquéfié, notamment par le maintien en activité d'un terminal méthanier flottant existant et par l'autorisation accélérée de l'installation d'un nouveau terminal dans le port du Havre.

Le législateur avait institué, à cette fin, un régime administratif et procédural dérogatoire, permettant d'accélérer certaines procédures environnementales et patrimoniales, tout en encadrant strictement ces dérogations dans le temps et dans leur champ d'application. Les dispositions prévoyaient notamment :

- la mise à disposition du public d'analyses relatives aux incidences environnementales du projet ;
- la mise en œuvre de mesures d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation des atteintes à la biodiversité ;
- la réalisation d'une étude d'impact après la mise en service de l'installation ;
- des limitations temporelles strictes quant à l'exploitation du terminal.

Examinant la conformité de ces dispositions à la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel a relevé que le législateur avait entendu sauvegarder des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent notamment l'indépendance de la Nation et les éléments essentiels de son potentiel économique. Il a admis que cet objectif pouvait justifier des aménagements procéduraux en matière environnementale, dès lors qu'ils sont nécessaires, proportionnés et assortis de garanties substantielles.

Le Conseil constitutionnel a toutefois assorti sa décision d'une réserve d'interprétation, en jugeant que ces mesures ne pouvaient être mises en œuvre qu'en cas de menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz, afin d'assurer une conciliation effective entre l'urgence énergétique et le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par la Charte de l'environnement.

---

[266] Décision 2020-809 DC - 10 décembre 2020 - Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières.

Il a enfin relevé que les dispositions contestées maintenaient :

- l'application des normes internationales de sécurité ;
- des prescriptions administratives destinées à prévenir les risques environnementaux ;
- des mécanismes d'information et de participation du public ;
- ainsi que la possibilité d'un contrôle juridictionnel effectif.

Sous ces réserves et garanties, les articles en cause ont été déclarés conformes à la Constitution.

En outre, dans sa décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires et au fonctionnement des installations existantes. Était notamment contesté l'article définissant le champ d'application des mesures spécifiques destinées à accélérer la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires à proximité de sites existants.

Le Conseil constitutionnel a relevé que, par ces dispositions, le législateur avait entendu créer les conditions permettant d'augmenter durablement les capacités nationales de production d'énergie nucléaire, afin notamment de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il a jugé que le législateur avait ainsi mis en œuvre :

- les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, incluant l'indépendance nationale et les éléments essentiels du potentiel économique ;
- ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel a estimé que les mesures adoptées, bien qu'inscrites dans une temporalité longue tenant à la nature des projets nucléaires, demeuraient proportionnées aux objectifs poursuivis et relevaient de la marge d'appréciation reconnue au législateur pour concilier des exigences constitutionnelles de même valeur.

Enfin, dans sa décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022 relative à la prolongation de concessions minières, le Conseil constitutionnel a été conduit à préciser les exigences résultant des articles 1er et 3 de la Charte de l'environnement.

Il a, en premier lieu, relevé qu'une décision de prolongation d'une concession minière détermine le cadre général ainsi que le périmètre des travaux susceptibles d'être réalisés et qu'elle est, par suite, susceptible de porter atteinte à l'environnement.

En second lieu, le Conseil a constaté que les dispositions contestées subordonnaient cette prolongation à la seule condition de l'exploitation du gisement au 31 décembre 2018, sans prévoir que l'autorité administrative compétente prenne en compte les conséquences environnementales d'une telle décision. Il a jugé à cet égard inopérante la circonstance que certaines de ces conséquences puissent être examinées ultérieurement à l'occasion de l'instruction d'autorisations de recherches ou de travaux.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que, en s'abstenant de prévoir toute prise en compte des atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement lors de la décision de prolongation, le législateur avait méconnu les exigences résultant des articles 1er et 3 de la Charte de l'environnement.

Les dispositions contestées ont, en conséquence, été déclarées contraires à la Constitution.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

A titre liminaire, il convient de souligner que les dispositions de cet article relèvent de « *la sécurité nationale* » qui, selon l'article 4 du traité sur l'Union Européenne, « *reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre* » comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans son avis sur le présent projet de loi.

1.3.1. Cadre conventionnel général

La Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée en 1950 et ratifiée par la France en 1974, reconnait un ensemble de droits auxquels il ne peut être porté atteinte tels que le droit à la vie, l'interdiction de la torture, de l'esclavage et du travail forcé, le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté d'expression, de pensée, de conscience et de religion. Dans les cas prévus par la loi, des restrictions ou des ingérences peuvent être nécessaires, pour assurer la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

L'article 15 relatif aux dérogations en cas d'état d'urgence prévoit, en son premier alinéa, que : « *En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international*. »

Par ailleurs, lors de la ratification de la Convention en 1974, la France a émis une réserve concernant le paragraphe 1 de l'article 15 de la Convention qui autorise les États à déroger aux obligations de la Convention « *en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation* ». Pour la France, « *les circonstances énumérées par l'article 16 de la Constitution pour sa mise en œuvre, par l'article 1er de la loi du 3 avril 1878 et par la loi du 9 août 1849 pour la déclaration de l'état de siège, par l'article 1er de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 pour la déclaration de l'état d'urgence, et qui permettent la mise en application des dispositions de ces textes, doivent être comprises comme correspondant à l'objet de l'article 15 de la Convention et, d'autre part, que pour l'interprétation et l'application de l'article 16 de la Constitution de la République, les termes dans la stricte mesure où la situation l'exige ne sauraient limiter le pouvoir du Président de la République de prendre les mesures exigées par les circonstances* ». La réserve d'interprétation de la France et l'article 15 de la Convention permettent ainsi l'édiction de mesures spécifiques en cas de crise.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, conclu à New York le 16 décembre 1966 et ratifié par la France en 1980, reconnaît à tous les Hommes un ensemble de droits civils et politiques.

Son article 4 prévoit que notamment que : « *Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel* », un Etat partie peut prendre, « *dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale* ».

Ces mesures ne doivent toutefois pas porter à certains droits tels l'interdiction de la peine de mort, de la torture, de l'esclavage et servitude ou encore la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ainsi en période de crise, des restrictions peuvent être apportées aux droits par un Etat.

Dans le champ communautaire, le paragraphe 2 de l'article 4 du traité sur l'Union européenne précise que : « L'Union respecte […] les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. Ainsi que le rappelle la directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009[267] , dans

[267] Directive2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE.

son premier considérant, « *La sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre, tant dans le domaine de la sécurité que dans celui de la défense* ». La défense s'intègre dans la sécurité nationale relevant de la compétence des Etats membres.

Par ailleurs, l'article 347 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que « *Les Etats membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché intérieur ne soit affecté par les mesures qu'un Etat membre peut être appelé à prendre en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale*. » Ces dispositions reconnaissent ainsi qu'un Etat européen peut être amené à édicter des mesures spécifiques en cas de crise interne ou internationale.

1.3.2. Cadre conventionnel en matière de fouilles archéologiques

La France est partie à la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique du 16 janvier 1992 (dite Convention de « La Valette »). L'article 3 de la Convention dispose « *qu'en vue de préserver le patrimoine archéologique (…) chaque partie s'engage à mettre en œuvre des procédures d'autorisation et de contrôle des fouilles, et autres activités archéologiques, afin d'assurer que les fouilles et prospections archéologiques sont entreprises de manière scientifique* ».

La France est également partie à la Convention portant sur la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de 16 novembre 1972 adopté dans le cadre de l'UNESCO. Celle-ci dispose, en son article 4 que : « *Chacun des Etats parties à la présente Convention reconnaît que l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1 et 2 et situé sur son territoire, lui incombe en premier chef. Il s'efforce d'agir à cet effet tant par son propre effort au maximum de ses ressources disponibles que, le cas échéant, au moyen de l'assistance et de la coopération internationales dont il pourra bénéficier, notamment aux plans financier, artistique, scientifique et technique.* ». Cette convention oblige, pour ce faire, les Etats à adopter « *des mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation (du) patrimoine* » (article 5).

Le dispositif national d'archéologie préventive est issu de la loi du 17 janvier 2001, modifiée en 2003 puis en 2016 par la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Régi par les dispositions du livre V du code du patrimoine, ce régime permet à la France de respecter les obligations qui lui

incombent en vertu de la convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique du 16 janvier 1992.

1.3.3. La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998

Les stipulations des articles 4 et 6 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice prévoit une exception pour les besoins de la défense nationale en matière d'accès à l'information sur l'environnement et de participation du public aux décisions relatives à des activités particulières.

S'agissant du droit d'accès à l'information, l'article 4 énonce qu'« *une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur: (…) b) les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique*; (…) ».

Concernant le droit de participation du public, l'article 6 stipule *:« 1. Chaque partie : (…) c) peut décider, cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins* ».

La France a ratifié la Convention d'Aarhus le 8 juillet 2002. Elle est entrée en vigueur le 6 octobre 2002 (voir loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la Convention d'Aarhus et décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la Convention d'Aarhus). L'Union européenne a également ratifié cette convention le 17 février 2005 (décision du Conseil 2005/370/CE).

1.3.4. Cadre conventionnel en matière d'évaluation environnementale

Le cadre conventionnel applicable en matière d'évaluation environnementale repose principalement sur deux instruments complémentaires, relatifs respectivement aux projets et aux documents de planification.

La directive 2011/92/UE, telle que modifiée par la directive 2014/52/UE, concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés. Elle vise à garantir que les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement fassent l'objet d'une appréciation préalable de leurs effets, ainsi que d'une information et, le cas échéant, d'une participation du public.

La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 concerne quant à elle l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains plans et programmes, afin d'intégrer les considérations environnementales dès la phase de planification stratégique.

Ces deux directives prévoient toutefois des exceptions spécifiques liées aux impératifs de défense nationale et de protection civile.

Ainsi, la directive 2011/92/UE prévoit que les États membres peuvent décider, au cas par cas et lorsque leur législation nationale le permet, de ne pas appliquer tout ou partie de la directive aux projets ou parties de projets ayant pour seul objet la défense, ou aux projets ayant pour seul objet la réponse à des situations d'urgence à caractère civil, lorsqu'ils estiment que l'application de la directive irait à l'encontre de ces objectifs.

De même, la directive 2001/42/CE exclut expressément de son champ d'application les plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile.

Par ailleurs, le droit à l'information en matière d'environnement, mis en œuvre au niveau de l'Union européenne par la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003, prévoit également des aménagements fondés sur des motifs de sécurité. Son article 4, paragraphe 2, autorise les États membres à rejeter une demande d'informations environnementales lorsque la divulgation de ces informations porterait atteinte, notamment, aux relations internationales, à la sécurité publique ou à la défense nationale.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que des dérogations aux obligations d'évaluation environnementale, d'information et de participation du public peuvent être prévues pour répondre aux besoins de la défense nationale, sous réserve de plusieurs conditions cumulatives :

- l'existence d'un fondement explicite en droit national ;
- un examen réalisé au cas par cas pour chaque projet concerné ;
- le caractère exclusivement ou principalement lié à la défense nationale ou à la protection civile du projet, du plan ou du programme en cause.

La Commission européenne a précisé, dans sa communication 2019/C 386/05, que l'application de l'exemption « défense » prévue par la directive 2011/92/UE suppose que l'État membre démontre que la mise en œuvre des procédures de la directive serait de nature à compromettre la finalité poursuivie. Elle a en outre indiqué que les projets de défense incluent ceux liés à des activités menées par des forces alliées sur le territoire des États membres, conformément aux obligations internationales, ainsi que le rappelle le considérant 19 de la directive 2014/52/UE.

La Cour de justice de l'Union européenne a, pour sa part, jugé que les exclusions fondées sur la défense nationale constituent des exceptions au principe général d'évaluation environnementale et doivent, à ce titre, faire l'objet d'une interprétation

stricte. Dans l'arrêt Commission c. Italie (aff. C-435/97, dit « *Bolzano* »), la Cour a ainsi précisé que seuls les projets destinés à titre principal à des fins de défense nationale peuvent être exclus de l'obligation d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

Toutes ces dispositions sont codifiées au sein du chapitre II « Évaluation environnementale » du titre II du livre I[er] du code de l'environnement (articles L. 122-1 et suivants).

1.3.5. Cadre conventionnel en matière de protection des habitats naturels et des espèces

La protection des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages au niveau de l'Union européenne repose principalement sur la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992, dite directive « Habitats », complétée par la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Ces directives instituent un régime général de protection stricte des espèces animales et végétales protégées ainsi que de leurs habitats, et imposent aux États membres de prévenir la destruction, la détérioration ou la perturbation significative de ces espèces et de leurs milieux de vie. Elles sont transposées en droit interne, notamment aux articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement.

La directive « Habitats » prévoit toutefois, à son article 16, la possibilité de déroger à ce régime de protection, sous réserve que soient réunies des conditions cumulatives strictes. Ces dérogations peuvent être accordées lorsqu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, qu'elles ne nuisent pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et qu'elles répondent, notamment, à des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique.

Par ailleurs, la directive « Habitats » impose, pour les projets susceptibles d'affecter de manière significative un site *Natura 2000*, la réalisation d'une évaluation appropriée de leurs incidences sur les objectifs de conservation du site, conformément à son article 6. Elle n'exclut toutefois pas que des projets puissent être autorisés, à titre exceptionnel, lorsque des raisons impératives d'intérêt public majeur le justifient, sous réserve de la mise en œuvre de mesures compensatoires propres à assurer la cohérence globale du réseau *Natura 2000*.

La Cour de justice de l'Union européenne a encadré strictement le recours à la dérogation prévue à l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats », en rappelant

qu'il s'agit d'une exception devant faire l'objet d'une interprétation restrictive[268]. S'agissant de la condition tenant à l'existence de « raisons impératives d'intérêt public majeur », la Cour reconnaît toutefois aux États membres une marge d'appréciation importante, la directive ne définissant pas cette notion. Elle a ainsi admis que des objectifs tels que l'irrigation et l'approvisionnement en eau potable d'une région puissent, en principe, constituer un tel intérêt public majeur[269]. Plus récemment, le législateur de l'Union a élargi cette approche en instaurant, dans la directive RED III, des présomptions de raisons impératives d'intérêt public majeur pour certains projets d'énergies renouvelables[270], réduisant corrélativement la portée de l'analyse au cas par cas et la mise en balance des intérêts par les autorités compétentes et le juge.

La Cour a en revanche souligné avec constance le caractère central de la condition tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante. Cette exigence impose aux autorités nationales d'examiner l'ensemble des options réalisables permettant d'atteindre les objectifs poursuivis tout en portant une atteinte moindre à l'intégrité du site concerné[271], y compris au regard des contraintes techniques et financières[272].

Si la directive « Habitats » demeure peu précise quant aux modalités concrètes des mesures compensatoires, la jurisprudence de la Cour exige que celles-ci assurent une équivalence écologique effective entre les atteintes portées aux habitats ou espèces protégés et les gains obtenus par la compensation[273]. La Cour a également rappelé que de telles mesures ne peuvent, en principe, conduire à la dégradation d'autres sites Natura 2000 ou de milieux protégés, sauf à méconnaître les objectifs de la directive.

En outre, et comme le précisait M. Olivier Fuchs, alors rapporteur public auprès du Conseil d'Etat, dans ses conclusions prononcées sur l'affaire du contournement routier de Taillan[274]:

« *Si la barre est donc haute s'agissant de cette condition [la raison impérative d'intérêt public majeur], elle ne doit toutefois pas être infranchissable, ni même trop difficile à franchir, sauf à altérer le mécanisme dérogatoire prévu par l'article L. 411-2 du code de l'environnement, et ce d'autant plus que les deux autres conditions énoncées sont tout*

---

[268] CJCE, 26 octobre 2006, Commission européenne c/ Portugal, C-239/04, point 35.

[269] CJUE (Gr. ch.), 11 septembre 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. c/ Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon e.a., aff. C-43/10, point 122

[270] Directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil.

[271] CJUE, 26 avril 2017, Commission européenne c/ République fédérale d'Allemagne, aff. C-142/16, point 72.

[272] CJUE, 14 janvier 2016, Grüne Liga Sachsen eV e.a. c/ Freistaat Sachsen, aff. C-399/14, point 77.

[273] CJUE, 25 juillet 2018, Edel Grace et Peter Sweetman, aff. C-164-17, point 38.

[274] CE, 6ème chambre, 10 mars 2022, Société Parc éolien des Avant-Monts et Ministre de la transition écologique, n°s 439784, 439786, C.

aussi importantes pour garantir une limitation des impacts sur la biodiversité. Le projet ne pourra ainsi pas se faire s'il existe une solution alternative satisfaisante ou s'il porte atteinte au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. Cette dernière condition, en particulier, garantit l'impossibilité de conduire un projet qui porterait des atteintes irrémédiables à l'environnement et prend pour ce faire en compte les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des atteintes à l'environnement. Or, prendre au sérieux ces mesures dites ERC, sur lesquelles le code de l'environnement insiste à plusieurs reprises, suppose aussi de ne pas buter de manière indue sur la condition de raison impérative d'intérêt public majeur ».

C'est ce à quoi s'attache le présent article, qui organise un dispositif de reconnaissance légale du critère de raison impérative d'intérêt public majeur pour les projets réalisés dans le cadre de l'état d'alerte de sécurité nationale

Enfin, par son avis « Sud-Artois ,»[275], le Conseil d'État a précisé la portée du régime de protection des espèces résultant des directives dites « Habitats » et « Oiseaux », telles que transposées aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement ainsi qu'aux dispositions réglementaires prises pour leur application.

Il a rappelé que la destruction ou la perturbation des espèces animales protégées, de même que la destruction ou la dégradation de leurs habitats, sont en principe interdites, mais que l'autorité administrative peut y déroger à la condition que soient réunies trois exigences cumulatives : l'absence de solution alternative satisfaisante, l'absence d'atteinte au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, et la justification de la dérogation par l'un des motifs limitativement énumérés, au nombre desquels figure l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur, notamment de nature économique ou sociale.

Le Conseil d'État a, en outre, précisé que l'applicabilité de ce régime de protection implique d'examiner la nécessité d'une dérogation dès lors que des spécimens de l'espèce concernée sont présents dans la zone du projet, indépendamment de leur nombre ou de l'état de conservation des espèces en cause.

Il a également jugé qu'une dérogation « espèces protégées » doit être sollicitée lorsque le projet comporte un risque suffisamment caractérisé pour ces espèces, en tenant compte des mesures d'évitement et de réduction proposées par le pétitionnaire. Toutefois, lorsque ces mesures présentent, sous le contrôle de l'administration, des

[275] CE, Section, 9 décembre 2022, n° 463563, Sud Artois.

garanties d'effectivité telles qu'elles permettent de ramener ce risque à un niveau non suffisamment caractérisé, l'octroi d'une dérogation n'est pas requis.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Les menaces hybrides auxquelles est confrontée la France sont également rencontrées par d'autres Etats qui disposent d'un système juridique permettant d'assurer la défense de leur intégrité numérique et territoriale et de leurs intérêts. Les éléments suivants précisent les grandes lignes des dispositifs en vigueur en Allemagne, au Canada, en Espagne, en Estonie, aux Etats-Unis d'Amérique, en Finlande, aux Pays-Bas, en Pologne, au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et en République tchèque.

1.4.1. L'Allemagne

En Allemagne, la réalisation d'infrastructures nécessaires à la défense nationale ou à la défense alliée repose sur un cadre juridique spécifique permettant, en situation de tension ou de défense, d'adapter ou d'accélérer les procédures administratives de droit commun. Ce cadre trouve son fondement dans la Loi fondamentale allemande (*Grundgesetz*), qui prévoit des régimes particuliers en cas de situation de tension (*Spannungsfall*) ou d'état de défense (*Verteidigungsfall*). L'article 80a de la Loi fondamentale permet ainsi l'activation de lois comportant des mesures spéciales destinées à garantir la défense, avant même la constatation formelle de l'état de défense, tandis que l'article 115a organise le régime applicable en cas d'attaque armée ou de menace imminente.

Sur le plan de l'urbanisme, le Code fédéral de l'urbanisme (*Baugesetzbuch*) prévoit une dérogation expresse aux règles de planification locale pour les projets nécessaires à la défense. Le paragraphe 37 du *Baugesetzbuch* autorise en effet les projets servant à la défense nationale ou à la défense alliée indépendamment des documents d'urbanisme, lorsque cela est nécessaire pour satisfaire aux besoins de la défense.

En matière d'évaluation environnementale, la loi allemande relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*) prévoit des adaptations pour les projets liés à la défense ou à la sécurité. Elle permet, lorsque des motifs tenant à la sécurité publique ou à la défense nationale s'y opposent, d'écarter ou d'aménager la procédure d'évaluation environnementale[276].

[276] https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/ , notamment les paragraphes 2 et 9.

La protection des espèces et des habitats est régie par la loi fédérale sur la protection de la nature (*Bundesnaturschutzgesetz*), qui prévoit des dérogations aux interdictions de protection lorsque des raisons impératives d'intérêt public majeur, incluant la défense nationale, le justifient. Ces dérogations sont prévues notamment aux paragraphes 45 et 67 de cette loi.

Enfin, la loi sur la garantie de l'économie (*Wirtschaftssicherstellungsgesetz*) permet à l'État fédéral d'ordonner, en situation de tension ou de défense, les mesures nécessaires à la construction, à la modification ou à l'exploitation d'installations et d'infrastructures indispensables à l'approvisionnement de la population et des forces armées[277].

1.4.2. Le Canada

Au Canada, la loi sur les mesures d'urgence du 21 juillet 1988 prévoit quatre types de régimes d'exception : le sinistre, l'état d'urgence, l'état de crise internationale et la guerre.

La déclaration de sinistre concerne une « *situation de crise comportant le risque de pertes humaines et matérielles, de bouleversements sociaux ou d'une interruption de l'acheminement des denrées, ressources et services essentiels d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale, causée par les événements suivants ou par l'imminence de ceux-ci : a) incendies, inondations, sécheresse, tempêtes, tremblements de terre ou autres phénomènes naturels ; b)* maladies affectant les humains, les animaux ou les végétaux ; c) accidents ou pollution. »

L'état d'urgence est provoqué par une situation de crise causée par des menaces envers la sécurité du Canada[278] d'une gravité telle qu'elle constitue une situation de crise nationale (espionnage ou sabotage ; activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables aux intérêts canadiens, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque ; activités visant à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger ; activités visant à saper le régime constitutionnel). L'état d'urgence est déclaré par le Gouverneur en conseil, « *s'il croit, pour des motifs raisonnables, qu'il se produit un état d'urgence justifiant en l'occurrence des mesures extraordinaires à titre temporaire* ». La déclaration d'état d'urgence prend effet à la date de la proclamation, sous réserve du

---

[277] https://www.gesetze-im-internet.de/wisig_1965/BJNR009200965.html .https://www.gesetze-im-internet.de/wisig_1965/BJNR009200965.html .

[278] Cf. article 2 de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité (1985)

dépôt d'une motion de ratification devant chaque chambre du Parlement. La déclaration cesse d'avoir effet après trente jours, sauf abrogation ou prorogation. Pendant l'état d'urgence, le gouverneur en conseil peut prendre toute mesure dans les domaines suivants :

- (1) la réglementation ou l'interdiction des assemblées publiques, des déplacements à destination, en provenance ou à l'intérieur d'une zone désignée, de l'utilisation de biens désignés ;
- (2) la désignation et l'aménagement de lieux protégés ;
- (3) la prise de contrôle ainsi que la restauration et l'entretien de services publics ;
- (4) l'ordre donnés à une personne de fournir des services essentiels (contre indemnité) ;
- (5) l'application de sanctions pénales spécifiques.

Le Parlement peut abroger une déclaration d'état d'urgence dans le respect des dispositions législatives prévues.

L'état de crise internationale concerne une situation de crise à laquelle sont mêlés le Canada et un ou plusieurs autres pays à la suite d'actes d'intimidation ou de coercition ou de l'usage, effectif ou imminent, de force ou de violence grave et qui est suffisamment grave pour constituer une situation de crise nationale. La déclaration d'état de crise internationale est effectuée par le gouverneur en conseil, elle comporte une description sommaire de la situation et l'indication des mesures d'intervention nécessaires. Elle prend effet à la date de la proclamation, sous réserve du dépôt d'une motion de ratification devant chaque chambre du Parlement. La déclaration cesse d'avoir effet après soixante jours, sauf abrogation ou prorogation.

Pendant la durée de validité de la déclaration de crise internationale, le gouverneur en conseil peut prendre des mesures extraordinaires à titre temporaire dans les domaines suivants :

- (1) le contrôle ou la réglementation d'une industrie ou d'un service spécifié, y compris l'usage de matériel, d'installations et de stock ;
- (2) la réquisition, le contrôle, la confiscation et l'aliénation de biens ou de services, ou leur usage ;
- (3) la conduite d'enquêtes relatives aux contrats de défense et aux matériels de défense ;
- (4) les perquisitions dans les maisons, moyens de transport ou lieux ainsi que la fouille de personne en lien avec les enquêtes relative aux contrats de défense ;

- (5) l'ordre donné à une personne de fournir des services essentiels, (contre indemnité) ;
- (6) la désignation et l'aménagement de lieux protégés ;
- (7) la réglementation ou l'interdiction du déplacement à l'étranger des citoyens canadiens ou des résidents permanents ;
- (8) le renvoi hors du Canada de personnes autres que les canadiens, les résidents permanents et les personnes protégées pour raison de sécurité ou pour grande criminalité ;
- (8) le contrôle ou la réglementation d'activités financières désignées ;
- (9) l'autorisation de dépenses supérieures à la limite fixée par le Parlement ;
- (10) l'habilitation d'un ministre à s'acquitter sur le plan international de responsabilités d'urgence ;
- (11) des sanctions pénales contraventionnelles pour non-respect des règlements d'application sur déclaration préalable de culpabilité ...

Enfin, l'état de guerre concerne une guerre ou autre conflit armé, effectif ou imminent, où est partie le Canada ou un de ses alliés et qui est suffisamment grave pour constituer une situation de crise nationale. Il est déclaré par le gouverneur en conseil et permet à ce dernier prendre toute mesure qu'il croit, pour des motifs raisonnables, fondée ou opportune pour faire face à la crise. La déclaration d'état de guerre prend effet à la date de la proclamation, sous réserve du dépôt d'une motion de ratification devant chaque chambre du Parlement. La déclaration cesse d'avoir effet après cent vingt jours, sauf abrogation ou prorogation.

L'état d'urgence et l'état de crise internationale sont les deux régimes canadiens se rapprochant du projet d'état d'alerte et de sécurité nationale, la mise en œuvre de chacun de ces régimes dépendant des circonstances de crise et du nombre d'Etats concernés.

1.4.3. L'Espagne

L'Espagne dispose de trois régimes d'exception prévus par la Constitution (article 116) et complétés par la loi organique n° 4/1981 du 1er juin 1981 sur les états d'alarme, d'exception et de siège.

En cas de catastrophes, calamités ou malheurs publics (tels que tremblements de terre, inondations, incendies ou accidents de grande ampleur), crises sanitaires (telles que les épidémies et les situations de contamination graves), paralysie des services publics essentiels, situations de pénurie de produits de première nécessité, l'état

d’alarme est déclaré par décret adopté en Conseil des ministres qui fixe le territoire concerné. Le Congrès des députés est informé immédiatement. La durée maximale initiale est de 15 jours maximum. La prolongation est soumise à l’approbation du Congrès des députés. Pendant l’état d’alarme, des prescriptions peuvent être imposées aux autorités civiles et à leurs agents pour la protection des personnes, des biens et des lieux. D’autres mesures peuvent être adoptées : limitation de la circulation ou de la présence de personnes ou de véhicules à certaines heures et lieux, réquisitions temporaires de tous types de biens, mise en place de prestations personnelles obligatoires, intervention et occupation temporaire des industries, usines, ateliers, exploitations ou locaux de toute nature, à l'exception des domiciles privés, limitation ou rationnement de l'utilisation des services ou de la consommation d'articles de première nécessité, édiction d’ordres nécessaires pour assurer l'approvisionnement des marchés et le fonctionnement des services des centres de production affecté, mobilisation des entreprises et de leur personnel. L’application des mesures doit être proportionnée aux circonstances. Le Gouvernement rend compte au Congrès des décrets pris en relation avec l’état d’alarme et lui fournit les informations demandées.

Lorsque l'exercice libre des droits et libertés des citoyens, le fonctionnement normal des institutions démocratiques, celui des services publics essentiels pour la communauté, ou tout autre aspect de l'ordre public, sont si gravement perturbés que l'exercice des pouvoirs ordinaires est insuffisant pour les rétablir et les maintenir, l’état d’exception est déclaré par décret adopté en Conseil des ministres après autorisation préalable du Congrès des députés. L’autorisation et la proclamation de l’état d’exception doivent déterminer les effets de l’état d’exception, le territoire concerné et sa durée. La durée maximale initiale est de 30 jours. Sur autorisation du Congrès des députés le Gouvernement peut ordonner des inspections, des perquisitions domiciliaires, intervenir dans toutes sortes de communications, y compris les postes, les télégrammes et les téléphones nécessaire pour l'élucidation des faits présumés délictueux ou pour le maintien de l'ordre public, contrôler tout type de transport, interdire ou restreindre la circulation des personnes et des véhicules aux heures et aux lieux déterminés, délimiter des zones de protection ou de sécurité, suspendre tout type de publications, d'émissions de radio et de télévision, soumettre à autorisation ou interdire la tenue de réunions et de manifestations, dissoudre les réunions et manifestations (sauf celles des partis politiques, syndicats et associations d'entreprises), interdire les grèves, procéder à la saisie de toutes sortes d'armes, de munitions ou de substances explosives, ordonner les mesures nécessaires de surveillance et de protection des bâtiments. L’état d’exception est renouvelable pour une période égale dans les mêmes conditions. L’application des mesures doit être proportionnée aux circonstances.

Lorsque se produit ou menace de se produire une insurrection ou un acte de force contre la souveraineté ou l'indépendance de l'Espagne, son intégrité territoriale ou l'ordre constitutionnel, qui ne peut être résolu par d'autres moyens, l'état de siège est déclaré à la majorité absolue du Congrès des députés, sur proposition du Gouvernement. Le Congrès détermine son champ territorial, sa durée et ses conditions. Ses effets comprennent les effets de l'état d'alarme et de l'état d'exception, par ailleurs, des infractions peuvent être soumises à la juridiction militaire et des compétences sont attribuées à l'autorité militaire.

1.4.4. L'Estonie

L'Estonie dispose de plusieurs régimes juridiques distincts pour gérer les crises.

L'état de circonstances extraordinaires est activé lorsque les moyens habituels de gestion de crise sont insuffisants pour résoudre une urgence, comme une catastrophe naturelle, un accident majeur ou une épidémie. Déclarée par le gouvernement estonien, cet état permet d'imposer des obligations de travail, d'exproprier des biens et de restreindre les libertés telles l'interdiction de rassemblement ou la limitation des déplacements. Cette situation est soumise à une évaluation continue du Parlement et comporte des garanties telles que la protection des travailleurs réquisitionnés et l'indemnisation des dommages causés par les mesures d'urgence.

L'état d'urgence est déclenché en cas de menaces graves contre l'ordre constitutionnel telles une tentative de coup d'État ou des activités terroristes. Il est déclaré, sur proposition du Président de la République ou du Gouvernement, par le Parlement à la majorité de ses membres, pour une durée maximale de trois mois, renouvelable. Ce régime permet des mesures plus larges, telles que des restrictions de circulation, un couvre-feu et des réquisitions.

Par ailleurs, la loi relative à la défense nationale (*National defense act*) prévoit qu'en cas de menace accrue pour la sécurité du pays, le Gouvernement, après accord du Parlement, peut activer la préparation de défense accrue permettant une préparation militaire renforcée permettant la mobilisation et la coopération militaire, la limitation des droits et libertés, l'obligation de travail et la restriction de la liberté de la presse. La durée de ce régime est déterminée par le Parlement, qui examine la situation au moins tous les trois mois,

Ces trois régimes sont conçus pour s'articuler entre eux. Ainsi, un état de circonstances extraordinaires peut évoluer en état d'urgence lorsqu'une crise s'aggrave, par ailleurs l'état d'urgence peut être maintenu pendant l'activation du régime de défense nationale.

1.4.5. Les Etats-Unis d'Amérique

Aux Etats-Unis d'Amérique, afin de garantir au pouvoir exécutif les moyens d'agir en cas de crise, il n'existe pas de régime spécifique mais un corpus juridique édicté au long de l'histoire.

Le *National Emergencies Act* de 1976, accorde au Président et à son administration près de 150 compétences exceptionnelles. Ces pouvoirs dérogatoires s'accompagnent de mesures de contrôle du Congrès, en premier lieu desquelles l'information préalable du Congrès de la déclaration d'urgence. Le *National Emergencies Act* ne définit pas les conditions constituant une situation d'urgence, dont la déclaration est un pouvoir propre du Président découlant de l'article 2 de la Constitution. Pendant l'état d'urgence, le pouvoir exécutif dispose de prérogatives étendues notamment en matière de santé, gestion du domaine public, défense militaire et civile, justice, administration pénitentiaire, administration fédérale, économie, fiscalité, transports et énergie.

L'Insurrection Act (1807) autorise le déploiement de forces armées fédérales sur le territoire américain afin de conduire des opérations de maintien de l'ordre en appui des forces de sécurité intérieure.

Le *War Powers Resolution* (1973) donne pouvoir au Président d'agir sur le territoire américain en cas de situation nationale d'urgence résultant d'une attaque contre les Etats-Unis, ses territoires et possessions, ou ses forces armées.

Le *Stafford Act* (1988) permet le déploiement des forces armées fédérales en cas de catastrophe naturelle, industrielle ou de dangers pour la santé publique.

1.4.6. La Finlande

La Finlande ne dispose pas d'un régime juridique spécifique à un système d'alerte mais d'un corpus juridique octroyant des pouvoirs supplémentaires aux autorités en cas d'urgence déterminé par la loi sur les pouvoirs d'urgence (2011). Cette loi a pour objectif de protéger la population et d'assurer sa subsistance et l'économie nationale, de maintenir l'ordre juridique et les droits fondamentaux et humains et de garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance de la Finlande en cas de situation d'urgence.

La condition d'urgence est remplie lors :

- (1) d'une attaque armée ou une autre attaque de gravité comparable contre la Finlande ;
- (2) d'une menace considérable d'une attaque armée ou d'une autre attaque de gravité comparable contre la Finlande ;
- (3) d'un incident ou une menace particulièrement grave contre le mode de vie de la population ou les fondements de la société, de l'économie nationale

mettant en danger les fonctions vitales pour la société ;

- (4) d'un accident majeur particulièrement grave et ses conséquences immédiates ;
- (5) d'une épidémie ;
- (6) d'une menace ou activité visant la capacité de décision des autorités publiques, le maintien de la sécurité des frontières ou l'ordre et la sécurité publics, la disponibilité des soins de santé essentiels, de l'aide sociale ou des services de secours, la disponibilité de l'énergie, de l'eau, des approvisionnements alimentaires, des produits pharmaceutiques ou d'autres biens essentiels, la disponibilité des services de paiement, le fonctionnement des transports socialement critiques ou les systèmes d'information et de communication.

L'urgence est déclarée par décret du Président de la République et du gouvernement pour une durée maximale de six mois qui est soumis au Parlement. Elle peut être prolongée pour la même période dans les mêmes conditions. En cas d'urgence, les autorités ne peuvent être autorisées à utiliser que les pouvoirs d'urgence essentiels et proportionnés en vue d'atteindre l'objectif de la loi. Les autorités bénéficient de pouvoirs étendus pour gérer les crises. Les pouvoirs supplémentaires couvrent un large éventail de domaines de la société. Chaque autorité évalue dans son secteur de gouvernance si la situation est telle qu'elle a besoin de l'un des pouvoirs supplémentaires prévus par la loi sur les pouvoirs d'urgence, la mise en œuvre de ces pouvoirs pouvant déroger aux droits fondamentaux.

Par ailleurs, la loi sur l'état de défense (1991) est destinée à être appliquée en cas de guerre contre la Finlande et en cas de troubles violents internes comparables à une guerre qui perturbent gravement l'ordre public et visent à renverser ou à modifier l'ordre constitutionnel. Elle s'applique dans les situations de crise les plus graves et permet une ingérence plus large et plus profonde dans les droits fondamentaux que la loi sur les pouvoirs d'urgence.

La loi sur les pouvoirs d'urgence et la loi sur l'état de défense peuvent être appliquées simultanément en cas d'attaque armée ou de menace d'attaque armée contre la Finlande. Des travaux sont en cours pour réformer la loi sur les pouvoirs d'urgence afin de mieux prendre en compte les menaces actuelles.

1.4.7. Les Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la Constitution et trois lois de 1996, la loi de coordination des états d'urgence, la loi sur l'état de guerre et la loi sur les pouvoirs extraordinaires de l'administration civile fixent le cadre juridique des mesures dérogatoires au droit

commun. Deux régimes d'état d'urgence sont prévus, les deux ne pouvant être mis en œuvre simultanément, l'état d'urgence limité et l'état d'urgence général. Tous deux sont déclarés par décret royal sur recommandation du Premier ministre en cas de circonstances extraordinaires ou pour le maintien de la sécurité intérieure ou extérieure. L'état d'urgence limité permet d'une part, des collectes d'informations, des restrictions de liberté et une centralisation de pouvoirs au profit du ministre de l'intérieur, et d'autre part, des restrictions d'accès ou de circulation, des réquisitions et expropriations, et des ordres de remise d'armes par le ministre de la défense. L'état d'urgence général bénéficie des effets de l'état d'urgence limité et permet d'une part, au ministre de l'intérieur de prendre des mesures d'interdiction de rassemblement, de privation de liberté, en matière d'écoutes, de lectures de courrier, de censure, de perquisition et d'internement et d'autre part au ministre de la défense de disposer d'autorité sur des pouvoirs publics, de faire effectuer de mesures d'éloignement et de fouilles, de mettre en œuvre des mesures dérogatoires au temps de travail, en matière d'écoutes, de censure, d'interdiction de rassemblement.

Par ailleurs, des travaux sont en cours pour réaliser un plan de crise en vue de répondre aux menaces liées au bouleversement des équilibres entre les puissances géopolitiques, à l'instabilité à la périphérie de l'Europe et du territoire, aux menaces hybrides et militaires contre des infrastructures vitales, et à une guerre hybride impliquant de la désinformation, des cybers attaques et de la désinformation.

1.4.8. La Pologne

La Constitution de la Pologne prévoit trois régimes d'exception : l'état de catastrophe naturelle, l'état de guerre et l'état d'urgence.

La loi relative à l'état d'urgence du 21 avril 2002 concerne une menace particulière contre l'ordre constitutionnel de l'Etat, la sécurité des citoyens ou l'ordre public y compris celles causées par des activités terroristes ou des activités dans le cyberespace qui ne peuvent être éliminés par des moyens constitutionnels ordinaires. Sur demande du conseil des ministres précisant les motifs, la durée, la zone, les types de restriction aux droits et libertés adaptées au degré et à la nature de la menace), l'état d'urgence est déclaré par décret du président de la République suivi d'un vote d'approbation de la Diète dans les 48 heures postérieures à la signature du décret.

La durée maximale de l'état d'urgence est de 90 jours que le président de la République peut prolonger pour 60 jours (également soumis à un vote d'accord) lorsque les circonstances de sa mise en œuvre n'ont pas cessé. Sur demande du Premier ministre, le président de la République peut décider d'utiliser des forces armées pour rétablir le fonctionnement normal de l'Etat si les forces et moyens utilisés ont été épuisés. Le recours aux forces armées ne peut compromettre leurs missions

découlant de la Constitution et des accords internationaux. Les militaires restent sous le commandement militaire et exécutent leurs missions en concertation avec le ministre de l'intérieur. Les militaires disposent des pouvoirs des policiers (vérification des documents d'identité, interpellation, prises d'empreintes digitales, prélèvements buccaux, fouilles de personnes, utilisation de moyens de coercition direct et armes à feu, etc.).

L'état d'urgence permet de restreindre la liberté de circulation et d'imposer des contrôles dans certaines zones, d'interdire les rassemblements publics et les manifestations, de contrôler la presse et les communications pour éviter toute diffusion d'informations pouvant nuire à la sécurité nationale et d'imposer des restrictions sur les entreprises et sur le commerce, notamment des contrôles sur les ressources vitales.

Par ailleurs, la loi sur la défense de la patrie du 11 mars 2022 (modifiée par la loi du 26 juillet 2024) permet l'organisation d'opération militaire sur le territoire en temps de paix, ce recours aux forces armées sur le territoire est possible sans déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence. La loi permet notamment un transfert de compétences vers les autorités locales (distribution de secours, maintien de l'ordre) et prévoit que les militaires peuvent faire usage des armes à feu pour la défense de zones sensibles.

1.4.9. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Au Royaume-Uni, trois régimes pourraient s'appliquer en période de crise : la loi sur les situations d'urgence (*Civil Contingencies Act,* 2004), le Privilège Royal (*Royal Prerogative*), le dispositif d'assistance militaire aux autorités civiles et le *Reserve Forces Act* (1996).

La loi sur les situations d'urgence civiles permet l'édiction de règlements d'urgence par ordonnance du Conseil ou par un ministre selon les circonstances. Cette mesure est conditionnée à la survenue d'une urgence ou à une urgence imminente. Le règlement est soumis à l'approbation du Parlement.

Historiquement exercés par le monarque, les pouvoirs relevant du Privilège Royal ont été pour la plupart délégués aux ministres ou remplacés par des législations et ne sont pas soumis à l'approbation du Parlement. En matière de défense, ces pouvoirs sont partagés entre le secrétaire d'Etat à la défense et le Conseil de défense. Le Privilège Royal joue un rôle central dans l'existence et l'organisation des forces armées du Royaume-Uni. Il est accompagné d'un ensemble de textes. Il existe plusieurs prérogatives relatives aux forces armées concernant une gamme d'actions possibles en cas d'état d'urgence : décision de mener la guerre ou la paix, ou mener des hostilités d'un niveau en deçà du niveau de la guerre, déploiement des forces armées dans des

situations de conflit armé, utilisation des forces armées dans des opérations de combat au Royaume-Uni, réquisition des navires britanniques en cas de nécessité nationale urgente, certains pouvoirs en cas d'urgence nationale grave, y compris entrer, disposer et détruire des biens privés. L'usage du Privilège Royal peut, dans la plupart des cas, faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

L'assistance militaire aux autorités civiles répond à la demande d'un ministère ou d'une autorité civile. La base juridique du déploiement dépend de la nature de la mission : si elle est militaire, la prérogative royale s'applique, si elle est civile, ce sont des pouvoirs législatifs qui s'appliquent. Elle est définie comme la conduite d'opérations militaires au Royaume-Uni et dans les Dépendances de la Couronne, avec l'emploi de ressources de la Défense.

Enfin, le *Reserve Forces Act*, prévoit que le roi peut autoriser par décret la mobilisation des réservistes pour un service permanent à temps plein, s'il apparaît qu'un danger national est imminent ou qu'une grave urgence s'est produite ou en cas d'attaque réelle ou imminente contre le Royaume-Uni.

Par ailleurs, au Royaume-Uni, l'évaluation environnementale des projets est mise en œuvre par les règlements de 2017 relatifs à l'aménagement du territoire (évaluation des impacts environnementaux) et à la planification des infrastructures (évaluation des impacts environnementaux), pour les projets soumis à autorisation locale ou nationale. Ces règlements ne prévoient pas, par eux-mêmes, d'exemption automatique fondée sur la défense nationale[279].

Toutefois, une disposition spécifique figure dans un règlement de 2017 sur l'évaluation des incidences environnementales, qui permet au secrétaire d'Etat, par décision expresse, de dispenser un projet (en Ecosse ou en Irlande du Nord) de la réalisation d'une évaluation environnementale lorsque celui-ci a pour seul objet la défense nationale ou la réponse à une urgence civile, et lorsque la réalisation de cette évaluation serait de nature à compromettre la finalité du projet[280].

La protection des sites Natura 2000 est assurée par le règlement de 2017 sur la conservation des habitats et des espèces. Conformément à l'article 63, les projets susceptibles d'avoir une incidence significative sur un site protégé doivent faire l'objet d'une évaluation appropriée. L'article 64 permet néanmoins, à titre exceptionnel, l'autorisation d'un projet en l'absence de solution alternative et pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, sous réserve de la mise en œuvre de mesures

[279] https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/571 ; https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/572.
[280] Cette faculté est prévue à l'annexe 5, paragraphes 20A : https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/1070/made.

compensatoires, ces raisons pouvant inclure des considérations tenant à la sécurité nationale ou à la défense.

L'accès à l'information environnementale peut être limité pour des motifs tenant à la défense ou à la sécurité nationale en application de l'article 12(5)(a) du règlement sur l'information environnementale de 2004.

Enfin, en cas de situation exceptionnelle, la loi de 2004 sur les mesures d'urgence civile autorise l'adoption de règlements d'urgence dérogeant temporairement au droit commun afin de faire face à une menace grave pour la sécurité nationale, conformément à ses sections 19 à 22.

1.4.10. La République tchèque

La République tchèque comprend un corpus comprenant plusieurs stades de gestion d'une crise : l'état de danger, l'état d'urgence, l'état d'urgence nationale et l'état de guerre.

L'état de danger est déclaré si la vie, la santé, les biens ou l'environnement sont menacés, si l'intensité de la menace est d'une ampleur significative, mais qu'aucune situation de crise plus grave n'est déclarée et s'il n'est pas possible d'éviter la menace sur les activités normales. L'état de danger est proclamé par les gouverneurs des régions concernées et par le Maire à Prague. L'état de danger est déclaré pour une période maximale de 30 jours, au-delà de laquelle elle ne peut être prolongée qu'avec le consentement du Gouvernement. S'il n'est pas possible d'éviter la menace et selon l'ampleur de celle-ci, le gouverneur de région demande au Gouvernement de déclarer l'état d'urgence.

Prévu par la loi constitutionnelle n°110/1998 sur la sécurité de la République tchèque, l'état d'urgence est déclaré par le Gouvernement, sur tout ou partie du territoire, en cas de catastrophes naturelles, d'accidents environnementaux ou industriels, d'accidents, de pandémies ou d'autres risques et que la situation de crise ne peut être surmontée par un cadre de crise plus faible (état de danger). L'état d'urgence peut limiter les droits des personnes. Sans l'accord de la Chambre des députés, l'état d'urgence est proclamé pour une durée maximale de 30 jours.

Lors d'une situation de crise, l'état d'urgence nationale peut être déclaré si la souveraineté de l'État, l'intégrité territoriale de l'État ou son principe démocratique est immédiatement menacé ; peu importe s'il existe une menace d'origine interne ou externe. L'état d'urgence nationale est déclaré, sur proposition du Gouvernement, par le Parlement à la majorité absolue de tous les députés et à celle de tous les sénateurs. Le Gouvernement, les ministères, les autorités administratives centrales, la Banque nationale tchèque, les autorités régionales et les autorités municipales sont autorisés

à prendre des mesures de crise ou d'urgence réglementées par des lois spéciales, telles que la loi sur la crise, la loi sur la défense ou la loi sur les mesures économiques de crise.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Initié en 2021, « ORION 2023 » est un exercice majeur des armées françaises permettant un entraînement en interarmées et en multinational, selon un scénario allant jusqu'à la haute intensité. L'exercice prend en compte les différents milieux et champs de conflictualité (cyber, espace, influence, lutte informationnelle) et permet d'aborder les aspects interministériels de la gestion de crise au-delà du périmètre des seules armées.

Sur cette séquence de dialogue civilo-militaire en particulier, le groupe de travail juridique piloté par le Premier ministre (Secrétariat général du Gouvernement) et impliquant l'ensemble des acteurs concernés a constaté que les dispositions alors en vigueur dans différentes législations éparses relatives au soutien des forces armées en période de crise, n'étaient pas adaptées au contexte d'un conflit de haute intensité ouvert sur un territoire allié et impliquant des rétroactions sur le territoire national.

En effet, un tel scénario impose d'assurer en sécurité le transit et le soutien de forces françaises et alliées, d'accélérer le renforcement des capacités militaires et de production d'armement et de pouvoir lutter, dans le domaine civil, contre des actes malveillants visant à déstabiliser le pays et à miner la cohésion nationale (sabotages, attaques cyber massives, manipulation de l'information etc.).

L'actualisation de la RNS, présentée par le Président de la République en juillet 2025, pose ainsi le diagnostic d'un monde durablement plus dangereux et incertain, au sein duquel la France doit se préparer à un scénario central : la possibilité d'un engagement majeur des forces armées, hors du territoire national, en soutien à un pays européen attaqué. En outre, face aux évolutions technologiques récentes et aux nouvelles menaces qui pèsent sur les démocraties ciblées, l'adversaire pourrait multiplier de façon exponentielle des attaques de type « hybrides » afin de perturber gravement le fonctionnement de la société, briser le consensus autour de l'effort de défense, diminuer le potentiel productif de l'outil industriel, etc.

Or les conditions d'activation et finalités poursuivies par les régimes légaux existant (décrits précédemment) ne répondent pas aux besoins identifiés par la RNS. En outre, comme l'a reconnu le Conseil d'Etat dans son avis sur un projet de loi et un projet de loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19, l'existence de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles ne prive nullement

d'intérêt la création d'un cadre juridique spécifique – en l'espèce, aux mesures de police administrative nécessaires en cas de catastrophe sanitaire. Il avait notamment relevé que « *l'existence d'une catastrophe sanitaire rend utile un régime particulier de l'état d'urgence pour disposer d'un cadre organisé et clair d'intervention en pareille hypothèse*[281]. »

Il est donc nécessaire de proposer un cadre juridique adapté à l'hypothèse du scénario central, tenant compte du niveau de la menace et accordant aux autorités compétentes des prérogatives dérogatoires au droit commun, proportionnées et justifiées par les besoins de mobilisation des différentes ressources de la Nation au profit de la montée en puissance des forces armées en cas de projection hors du territoire.

Par ailleurs, en matière environnementale, le cadre juridique en vigueur ne permet pas, en l'état, de répondre de manière suffisamment réactive aux besoins exceptionnels qui peuvent surgir en cas de menace grave et actuelle pesant sur la sécurité nationale. Les procédures de droit commun applicables en matière d'environnement, d'urbanisme, de patrimoine ou de participation du public sont conçues pour des situations ordinaires et reposent sur des séquences dont la durée et la complexité sont peu compatibles avec des situations caractérisées par l'urgence et la nécessité de déployer rapidement des capacités critiques.

La mesure envisagée s'inscrit exclusivement dans un cadre d'urgence, strictement conditionné au déclenchement formel de l'état d'alerte de sécurité nationale. Elle ne vise ni à modifier durablement le droit commun ni à instaurer un régime dérogatoire permanent, mais à prévoir, en amont, les conditions dans lesquelles certaines procédures peuvent être temporairement adaptées lorsque la gravité de la menace impose une réponse immédiate et coordonnée de l'État. L'absence d'un tel cadre anticipé conduirait en l'état du droit soit à des retards incompatibles avec les exigences de la sécurité nationale, soit à des réponses ponctuelles adoptées dans l'urgence, au prix d'une insécurité juridique accrue.

Cette nécessité a été rappelée dans le cadre des débats parlementaires récents relatifs à la défense et à la programmation militaire. Devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre a souligné que « *l'indépendance ne se décrète pas, c'est une conquête permanente* »[282], insistant sur le fait que la capacité de la Nation à résister à une crise majeure, à absorber un choc et à maintenir la continuité de ses fonctions essentielles constitue désormais un enjeu stratégique à part entière. Dans cette perspective, la

[281] Conseil d'Etat, avis n° 399873 sur un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, point 15.
[282] Déclaration du Premier Ministre sur la stratégie de défense, Assemblée nationale – 10 décembre 2025.

préparation juridique de l'urgence apparaît comme un complément indispensable aux efforts budgétaires, capacitaires et industriels engagés.

La nécessité de légiférer s'inscrit ainsi dans une logique d'anticipation et de sécurisation juridique de l'action publique. En définissant précisément les conditions, la portée et la durée des adaptations procédurales applicables en situation d'alerte, le législateur vise à doter l'État d'outils proportionnés et encadrés, permettant de répondre efficacement à une crise majeure sans recourir à des régimes d'exception plus lourds ni fragiliser les exigences constitutionnelles et conventionnelles.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif général poursuivi par le Gouvernement est de créer un cadre juridique clair et unifié, proportionné aux conséquences prévisibles de la réalisation du scénario central de la RNS, et répondant à trois finalités particulières :

- permettre aux armées de disposer d'un dispositif fluidifiant en tant que de besoin la montée à l'engagement ;
- permettre aux autorités civiles de pouvoir répondre aux rétroactions massives sur le territoire national qu'il peut être attendu d'un tel engagement, notamment s'agissant de menaces hybrides ;
- assurer la lisibilité et la sécurité juridique du cadre applicable en situation d'alerte de sécurité nationale, en définissant de manière précise les conditions, la portée et la durée des régimes spécifiques prévus. Le dispositif a ainsi pour objectif de garantir une mise en œuvre encadrée, temporaire et proportionnée des dispositifs instaurés, sous le contrôle du juge.

Par ailleurs, certains dispositifs particuliers prévus par le présent article répondent à des objectifs spécifiques.

Ainsi, la mesure poursuit l'objectif de définir un cadre juridique spécifique applicable, en situation d'alerte de sécurité nationale, à certains travaux nécessaires à la défense et à la sécurité nationales. Elle vise à préciser les conditions dans lesquelles les règles relatives à l'urbanisme, à la protection des espèces et à l'archéologie préventive s'appliquent à ces travaux, en tenant compte de leur objet, de leur caractère temporaire et des contraintes particulières liées à leur calendrier de réalisation. Dans la définition de ce régime applicable aux travaux, le dispositif s'inspire de solutions déjà retenues par le législateur pour faire face à des situations exceptionnelles et circonscrites, notamment celles prévues par l'ordonnance n° 2019-36 du 23 janvier 2019 prise pour préparer le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

La mesure poursuit également l'objectif d'organiser une conciliation entre la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et les droits et principes résultant de la Charte de l'environnement, pour les projets directement liés aux besoins mentionnés au présent article lorsqu'ils relèvent du champ de l'évaluation environnementale. À cet effet, elle prévoit des modalités spécifiques d'instruction environnementale applicables en situation d'alerte, lorsque la mise en œuvre préalable des procédures de droit commun serait incompatible avec la finalité poursuivie.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé par le Gouvernement d'actualiser et compléter le régime de la mise en garde, décrit *supra*, comme support d'un régime permettant de répondre au souhait de création d'un régime unifié de réponse à la réalisation du scénario central de la RNS.

Cette option n'a *in fine* pas été retenue, au regard de la nécessité de préserver un régime qui, bien qu'étant daté, permet une souplesse d'action, en particulier s'agissant des mesures relatives à l'entrée en économie de guerre, correspondant à un stade de défense et donc de crise plus élevé que celui envisagé dans le cadre de l'état d'alerte de sécurité nationale. En outre, le régime de la mise en garde, dont les finalités sont essentiellement d'ordre militaire, se prêtait mal à la nécessité d'apporter une réponse au scénario central de la RNS, qui présente des incidences à la fois sur les plans civil et militaire. Ceci conduit à la définition d'un régime intermédiaire d'application exceptionnelle, en amont de la mise en garde, en l'espèce l'état d'alerte pour la sécurité nationale.

Par ailleurs, plusieurs approches ont été envisagées en ce qui concerne les modalités de l'assouplissement normatif nécessaire pour faire face à la menace concernée. Une première option consiste à prédéfinir l'ensemble des règles dérogatoires qui seraient rendues applicables par l'activation du régime d'état d'alerte. La sécurité juridique des mesures prises sur le fondement de ces règles serait optimale dès lors que la constitutionnalité et la conventionnalité desdites mesures aura pu donner lieu à un contrôle préalable approfondi, le cas échéant juridictionnel. Il est néanmoins délicat de prétendre identifier et circonscrire à l'avance l'ensemble des dérogations susceptibles d'être nécessaires en cas d'engagement d'envergure.

Une solution consiste à se fonder intégralement, une fois venu l'engagement, sur la théorie des circonstances exceptionnelles. Cette option donne à l'administration une

souplesse optimale en lui permettant de s'écarter, en fonction des besoins, de règles dont elle constate qu'elles sont devenues inadaptées aux circonstances. Cette souplesse est cependant contrebalancée par une insécurité juridique maximale, la juridiction administrative ayant toujours fait de cette théorie, en cas de contentieux, une application très stricte.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue a été de créer un régime unifié, permettant d'ouvrir aux autorités administratives des facilités claires et proportionnées dans leurs effets, dans le cas où une menace correspondant au scénario central de la revue nationale stratégique (RNS) venait à se réaliser.

Pour mémoire, ce scénario, repris au paragraphe 112 de la RNS, est le suivant : *« L'hypothèse d'une participation des armées françaises à une guerre majeure de haute intensité dans le voisinage de l'Europe et le risque d'actions concomitantes déstabilisatrices de nature hybride pour la sécurité intérieure de la France atteignent un niveau inégalé depuis la fin de la guerre froide. La menace d'une guerre conventionnelle majeure sur le territoire national hexagonal n'est en revanche pas considérée comme crédible. »*

Ce régime aurait ainsi vocation à être mobilisable en amont d'autres régimes tels que la mobilisation, la mise en garde ou l'état d'urgence, destinés à répondre à une menace différente dans son degré ou sa nature. Il pourrait par ailleurs être activé sur une partie du territoire seulement, afin d'en garantir la proportionnalité et de répondre au plus juste au besoin identifié – des actions déstabilisatrices pouvant être circonscrites à un territoire donné, par exemple ultramarin.

3.2.1. Sur la création d'un nouveau régime juridique de défense d'application exceptionnelle

La création d'un cadre juridique comportant plusieurs mesures liées à un état de menaces constaté en Conseil des ministres répond aux objectifs suivants :

- disposer d'un cadre juridique défini en amont des crises et permettant d'organiser et faciliter la réponse des pouvoirs publics aux menaces lorsque celles-ci surviennent ;
- Doter le Président de la République et le Premier ministre, dans le cadre des prérogatives qui leur sont conférées en matière de défense par la Constitution, d'une capacité de signalement stratégique à destination de la population française comme de nos alliés et compétiteurs, de ce que le pays,

conformément à la vision donnée par la RNS, se prépare dans tous les champs au scénario central et pouvoir délivrer ce signal lorsque les circonstances, strictement définies en amont, le justifient.

- Faciliter le recours à des dispositifs légaux existant et conçus pour le temps de crise pour mettre en œuvre des mesures ne relevant pas de la gestion quotidienne en sécurité juridique.

Le mécanisme de gradation des mesures activées expressément dans le décret instaurant l'état d'alerte de sécurité nationale permet de proportionner les mesures aux circonstances. Ce lien avec l'évolution des circonstances de fait assure également, de manière souple et non contraignante pour le Gouvernement, une coordination avec l'évolution des stades de défense et de sécurité nationale, qui figureront dans le plan de défense et de sécurité nationale en cours d'élaboration.

A contrario, se priver de la capacité à qualifier la situation placerait les autorités décisionnaires en insécurité sur les décisions prises (cf. retour d'expérience du cyclone Irma qui a conduit à élaborer l'état de catastrophe naturelle exceptionnelle[283]) et rendrait l'Etat moins manœuvrant face à un contexte très mouvant. Ce serait également encourir deux risques politiques : maintenant, tenter d'inscrire dans le droit commun des mesures qui doivent relever d'un cadre correspondant à un état de faits spécifique et provisoire, à l'avenir, être conduit à légiférer dans l'urgence sans cadre initial et dans un contexte d'extrême tension stimulée par des compétiteurs.

3.2.2. Conditions et modalités d'activation du régime

Il a été choisi de créer un régime aux conditions d'engagement claires, correspondant au scénario central de la RNS décrit ci-avant. En conséquence, les conditions d'engagement seraient liées au constat par les autorités de l'existence d'une menace grave et actuelle :

- *« pesant sur la sécurité nationale, notamment la continuité des activités essentielles à la vie de la Nation, la protection de la population » ;*
- « *ou de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de l'Etat en matière de défense* » ;
- « *ou de nature à justifier le déploiement à bref délai sur le territoire national des forces armées et formations rattachées françaises ou de forces alliées en vue de leur mise en condition d'emploi ou de leur emploi*».

[283] Cf. également avis du Conseil d'Etat du 6 mai 2023 (point 50) sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique.

Ce faisant le Gouvernement a poursuivi deux objectifs : i) entourer de garanties suffisantes l'activation de ce régime et ii) en placer l'engagement au niveau et au type de menace appropriés.

S'agissant du premier objectif, il peut en particulier être relevé ce qui suit.

Premièrement, la menace devrait être caractérisée sur le double plan i) de sa gravité et ii) de son actualité. L'état d'alerte de sécurité nationale ne serait ainsi déclaré que dans le cas où la menace pesant sur les intérêts évoqués ci-après serait qualifiable de grave. Cette hypothèse, qui correspond au scénario central de la RNS, permettrait ainsi de présenter une garantie contre un engagement inopportun d'un régime ouvrant à l'autorité administrative des prérogatives et facilités d'action spécifiques. En outre, la menace constatée devrait être actuelle, c'est-à-dire présenter une matérialité suffisante, par opposition à une menace simplement « prévisible ». Elle devra en conséquence être constatée à l'aune d'éléments matériels caractérisés. A cet égard, le seuil d'engagement du dispositif est donc situé à un niveau de menace plus important que celui permettant, à titre d'illustration, l'activation des dispositifs de réserve de sécurité nationale (RSN, article L. 2171-1 du code de la défense) ainsi que des réquisitions (cf. *supra*, article L. 2212-1 du même code), qui peuvent être employés dès lors que la menace à laquelle il est entendu répondre n'est pas qualifiée sur le plan de sa gravité et peut être « actuelle ou prévisible ».

Deuxièmement, la menace justifiant l'entrée dans le régime de l'état d'alerte de sécurité nationale devrait concerner des intérêts de la Nation à protéger clairement identifiés (cf. *infra*).

En caractérisant ainsi les conditions d'entrée dans le dispositif, le dispositif délimite avec précision le champ dans lequel les menaces que ce régime entendrait appréhender s'inscriraient. Ce faisant, le Gouvernement a entendu poursuivre un objectif de proportionnalité en faisant valoir des garanties robustes à l'engagement du dispositif.

S'agissant du second objectif poursuivi par le Gouvernement, à savoir placer la possibilité d'activation du régime au niveau et au type de menace appropriés, il peut être relevé que les champs dans lesquels une menace intervenant serait susceptible de justifier la mise en œuvre du régime répondent au scénario central de la RNS :

- 1° la sécurité nationale, notamment la continuité des activités essentielles à la vie de la Nation et la protection de la population : le recours à la notion de sécurité nationale, dont les éléments particulièrement visés par ce dispositif sont précisés par la référence à la continuité des activités essentielles et à la protection de la population, permet en particulier d'inclure dans le champ du dispositif les menaces hybrides, dans leur diversité, susceptibles d'intervenir sur le territoire national dans le cadre du scénario central ;

- 2° le fait que la menace en cause soit « de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de l'Etat en matière de défense ». Cette hypothèse étant au cœur du scénario central de la RNS, elle doit nécessairement figurer parmi les conditions d'entrée dans le dispositif ;
- 3° enfin, le fait que la menace en cause soit « de nature à justifier le déploiement à bref délai sur le territoire national des forces armées et formations rattachées françaises ou de forces alliées en vue de leur mise en condition d'emploi ou de leur emploi », traduit en particulier la fonction de « nation hôte »[284], susceptible d'être exercée par la France, aux termes de la RNS.

Ainsi, les conditions d'activation du régime ont été définies pour présenter des garanties suffisantes de proportionnalité au regard des prérogatives ouvertes aux autorités administratives, tout en étant pleinement applicables à l'hypothèse à laquelle ce régime est censé répondre.

3.2.3. Effets juridiques du régime

La logique ayant présidé à l'élaboration du régime est celle d'une « boîte à outils » dans laquelle l'autorité administrative pourrait se saisir d'outils nécessaires, adaptés et proportionnés à la menace ayant justifié son activation. Il en résulte un régime ouvrant une série d'options, dont les effets juridiques peuvent notamment être distingués selon qu'ils sont de droit ou applicables sur décret en conseil des ministres.

a) Prérogatives optionnelles ouvertes par décret en conseil des ministres

Lorsque serait en vigueur l'état d'alerte de sécurité nationale, plusieurs dispositifs pourraient être activés par décret en conseil des ministres – cette condition procédurale ayant été retenue au regard des attributions constitutionnellement reconnues au Président de la République et au Premier ministre en matière de défense et par homologie avec celle choisie pour l'activation du régime. L'activation de ces facultés serait soumise à un critère de nécessité pour répondre à la menace ayant justifié la déclaration d'état d'alerte de sécurité nationale.

En premier lieu, pourrait être renforcée la protection physique de sites sensibles, à deux niveaux.

[284] Se définit comme la capacité à fournir l'aide civile et militaire en temps de paix, en période de crise ou en cas de conflit par un pays hôte à des forces alliées et à des organisations implantées ou en transit sur son territoire.

A un premier niveau, à la seule fin d'assurer la sécurité des opérateurs d'importance vitale (OIV)[285], un décret en conseil des ministres pourrait prévoir l'applicabilité des périmètres de protection prévus à l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure sur tout ou partie du territoire. Ce faisant, pour la seule durée de l'état d'alerte de sécurité nationale et tout en préservant les conditions de nécessité, adaptation et proportionnalité déjà prévues à l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure, des périmètres de protection pourraient être mis en œuvre, au-delà de la seule finalité « d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation » actuellement prévue à l'article L. 226-1 du CSI, pour assurer la sécurité de l'emprise et des abords des OIV.

A un second niveau, des opérateurs essentiels mais ne présentant pas, en particulier en l'absence de crise, une criticité suffisante pour la vie de la Nation pourraient voir leur sécurité mise en péril dans le cas « d'actions concomitantes déstabilisatrices de nature hybride pour la sécurité intérieure » résultant d'un engagement majeur des forces. Les risques de sabotage sont à cet égard particulièrement visés. Pour répondre à cette menace, il est proposé de créer une nouvelle catégorie d'opérateurs, n'étant pas OIV mais pouvant, dans le contexte de crise propre à l'état d'alerte de sécurité nationale, revêtir une sensibilité toute particulière. Désignés par arrêté non publié du Premier ministre, ces opérateurs – sous-traitants de la base industrielle et technologique de défense (BITD), opérateurs d'infrastructures de transport ou d'eau – pourraient se voir appliquer, par décret en conseil des ministres, deux dispositions ayant vocation à être rendues applicables aux OIV hors période d'état d'alerte de sécurité nationale (articles L. 1332-6 et L. 1332-7 du code de la défense dans sa rédaction issue de l'article 1er du projet de loi dit « Résilience ») :

- une faculté leur permettant de renforcer la protection physique de leurs sites et la résilience de leur activité : la possibilité de soumettre à autorisation préalable l'accès physique ou à distance de leurs sites, y compris après la conduite d'une enquête administrative de sécurité (EAS, article L. 114-1 du CSI) ;
- une prescription permettant de mieux garantir le suivi par l'Etat en temps réel de l'état de la menace sur le territoire national : l'obligation faite aux opérateurs concernés de notifier sans délai à l'autorité administrative tout incident

[285] *Les opérateurs d'importance vitale sont « des opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation* (…) *Ces établissements, installations ou ouvrages sont désignés par l'autorité administrative* » - article L. 1332-1 du code de la défense. Le projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité, adopté par le Sénat en première lecture et actuellement en cours d'examen au Parlement, modifie les dispositions de cet article.

susceptible de compromettre la continuité de leurs activités.

En second lieu, un décret en conseil des ministres pourrait prévoir la capacité des autorités administratives à déroger aux normes réglementaires pour prendre des actes relevant des compétences qu'elles sont susceptibles d'exercer en matière de défense.

L'article L. 2143-4 nouveau pourrait ainsi permettre, lorsque l'état d'alerte de sécurité nationale est activé, d'autoriser par décret en conseil des ministres des autorités administratives à déroger aux normes réglementaires nationales ou locales régissant des domaines limitativement énumérés[286] pour prendre des actes, réglementaires ou individuels, relevant des compétences qu'elles exercent en matière de défense.

En effet, le pouvoir de dérogation dont disposent les préfets et directeurs généraux d'agences régionales de santé (ARS)[287] ne répond pas au besoin puisqu'il est cantonné à la prise de décisions non réglementaires et ne peut s'exercer qu'à l'égard des seules normes arrêtés par les administrations de l'Etat[288].

En délégant ainsi, sous conditions et de manière circonscrite, l'exercice du pouvoir réglementaire, le législateur donnerait aux ministres et préfets les moyens d'exercer pleinement les compétences qu'il leur a lui-même attribuées en matière de défense[289].

L'article L. 2143-5 précise que les actes pris sur le fondement de ce pouvoir dérogation sont dispensés des obligations de consultation résultant de dispositions législatives ou réglementaires. Cette dispense s'applique également aux actes réglementaires pris durant l'état d'alerte de sécurité nationale nécessaire à la mise en œuvre de la réponse apportée à la menace ayant justifié son déclenchement.

b) Prérogatives ouvertes de droit

La mise en œuvre de l'état d'alerte de sécurité nationale permettrait l'ouverture aux autorités administratives de plusieurs prérogatives de droit.

- *Commande publique*

En matière de commande publique, deux assouplissements seraient ouverts de droit. En premier lieu, les marchés de défense et de sécurité ayant pour objet la mise en

[286] Ces domaines sont les suivants : sécurité des activités d'importance vitale ; urbanisme et environnement ; temps de travail et protection en matière de santé et sécurité au travail pour les seuls emplois relevant du service de sécurité nationale ; sécurité des approvisionnements et contrôle des exportations de produits stratégiques ; transports ; communications électroniques.
[287] Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 et décret n° 2023-260 du 7 avril 2023.
[288] Décret n°2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.
[289] Articles L. 1142-1 à 9 du code de la défense pour les ministres, article L. 1111-7 du CGCT pour les préfets et article L. 1311-1 du code de la défense pour les préfets de Zone de défense et de sécurité.

condition d'emploi et l'emploi des forces armées et formations rattachées passés durant l'état d'alerte de sécurité nationale seraient soumis au titre II du livre V de la deuxième partie du code de la commande publique, au titre de la condition tenant à la protection des intérêts essentiels de sécurité – prévue notamment à l'article L. 2515-1 3° du code de la commande publique. Ils seraient ainsi exonérés d'un certain nombre de règles régissant normalement la commande publique. A ce titre ils pourraient en effet être passés sans publicité ni mise en concurrence et ne devoir appliquer aucune des procédures prévues par le code de la commande publique, sous réserve que l'acheteur démontre que l'objet du marché relève de la mise en condition d'emploi et de l'emploi des forces armées et formations rattachées.

En second lieu, les opérateurs essentiels, autres que les OIV, pourraient bénéficier, pour ceux étant soumis au code de la commande publique, de dispositions prochainement applicables aux OIV. En effet, les articles L. 1332-20 à L. 1332-22 du code de la défense dans leur rédaction issue du projet de loi dit « Résilience » prévoient l'application, pour les OIV soumis au code de la commande publique, du titre II du livre V de la deuxième partie de la commande publique (pour les marchés) et du titre II du livre II de la troisième partie du code de la commande publique (pour les contrats de concession) pour les marchés ou concessions concernant la conception, la qualification, la fabrication, la modification, la maintenance ou le retrait des structures, des équipements, des systèmes, du matériel, des composants ou des logiciels qui sont nécessaires à la protection de tout ou partie d'un bien, d'une installation, d'un équipement, d'un réseau ou d'un système concourant à la protection des intérêts essentiels de l'Etat nécessaire à leur activité ou dont le détournement de l'usage porterait atteinte aux intérêts essentiels de l'État. Durant cette période, ils devront informer les autorités administratives dès lors qu'ils passent des marchés ou concessions sur le fondement du dispositif.

Pour l'ensemble du dispositif, au terme de l'état d'alerte de sécurité nationale, les contrats de la commande publique passés sur son fondement pourront faire l'objet d'une résiliation pour motif d'intérêt général et les procédures d'attribution déjà mises en œuvre pourront être poursuivies dans un délai de deux mois.

- *Dérogations législatives*

Le dispositif prévu à l'article L. 2143-6 du code de la défense instaure un cadre juridique spécifique, temporaire et conditionné, applicable exclusivement en cas de déclenchement de l'état d'alerte de sécurité nationale, afin d'encadrer la réalisation de certains travaux et projets strictement nécessaires à la défense et à la sécurité nationales. Il définit de manière précise son champ d'application matériel, ses conditions de mise en œuvre et les garanties qui l'accompagnent, sans modifier durablement les règles de droit commun applicables.

S'agissant des travaux soumis au droit de l'urbanisme, le dispositif autorise la réalisation de constructions, installations et aménagements temporaires sans formalité d'urbanisme, en les rattachant au régime prévu au b de l'article L. 421-5 du code de l'urbanisme. Cette faculté repose sur le caractère strictement temporaire des ouvrages concernés, dont la durée d'implantation est limitée à deux ans, assortie d'une obligation de remise en état des sites dans un délai maximal de six mois à compter de la fin de leur utilisation, sauf autorisation ultérieure accordée dans les conditions de droit commun. Ce régime garantit la possibilité de réaliser les travaux requis dans les délais nécessaires, tout en préservant les règles applicables aux implantations pérennes.

S'agissant des opérations d'archéologie préventive, le dispositif organise une application aménagée du titre II du livre V du code du patrimoine (articles L. 521-1 à L. 524-16), sans remettre en cause le principe de protection du patrimoine archéologique. Les travaux concernés ne donnent lieu à des opérations d'archéologie préventive que lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir un impact notable et direct sur le patrimoine archéologique. Dans cette hypothèse, ces opérations sont réalisées dans des délais compatibles avec la mise en service impérative des ouvrages, sans pouvoir excéder deux mois, à l'issue desquels elles sont réputées réalisées. Cette organisation assure la prise en compte du risque archéologique tout en tenant compte des contraintes propres à une situation d'alerte.

S'agissant des dérogations relatives aux espèces protégées, le dispositif aménage la séquence temporelle de définition et de mise en œuvre des mesures prévues à l'article L. 411-2 du code de l'environnement, sans en modifier les exigences de fond. La dérogation peut être délivrée avant que l'ensemble des mesures de compensation ne soit précisément défini, sous réserve que les mesures d'évitement et de réduction soient prescrites avant l'engagement des travaux et que les mesures de compensation nécessaires à l'atteinte d'un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité, soient définies et mises en œuvre dans des délais strictement encadrés. Pour faciliter l'octroi de la dérogation relative aux espèces protégées, le dispositif prévoit également que les travaux et aménagements mentionnés au I de l'article L. 2143-6, réalisés dans le cadre de l'état d'alerte de sécurité nationale, sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur. Cette organisation rend possible l'engagement rapide des travaux, tout en garantissant la complétude des obligations environnementales à bref délai.

S'agissant enfin des projets relevant du champ de l'évaluation environnementale et de la participation du public, le dispositif met en place un régime spécifique d'instruction applicable en état d'alerte de sécurité nationale, lorsque la réalisation préalable de l'évaluation environnementale et de la participation du public serait incompatible avec la finalité poursuivie. Il prévoit, avant la délivrance de la première

autorisation, la mise à disposition du public d'un dossier présentant les incidences notables du projet sur l'environnement et la santé humaine, les mesures d'évitement et de réduction prévues ainsi que les motifs justifiant le recours à ce régime.

Ce dispositif définit un cadre temporaire et strictement encadré, applicable uniquement pour des projets désignés au cas par cas, en cas d'état d'alerte de sécurité nationale. Il permet d'assurer la continuité de l'action de l'État et la satisfaction de besoins essentiels liés à la défense et à la sécurité nationales, tout en maintenant des garanties substantielles en matière d'environnement, de patrimoine et de contrôle administratif et juridictionnel. Il prévoit ainsi des obligations de remise en état des sites, destinés à garantir l'absence d'atteinte durable à l'environnement à l'issue de la mise en œuvre du dispositif.

Enfin, le III de l'article L. 2143-6 a pour objet de préciser la portée temporelle du dispositif, afin d'assurer la sécurité juridique des travaux et projets engagés pendant l'état d'alerte de sécurité nationale. Il prévoit que les dispositions des I et II demeurent applicables aux travaux et projets engagés en application de l'article jusqu'à la fin du dernier jour du sixième mois suivant la fin de la déclaration de l'état d'alerte.

Cette disposition vise à éviter toute rupture juridique susceptible d'affecter les opérations engagées pendant la période d'alerte, notamment lorsque leur réalisation ou leur instruction se poursuit au-delà de la date de fin de celle-ci. Elle permet ainsi d'assurer la continuité des procédures applicables, tant pour les porteurs de projets que pour les autorités administratives compétentes, sans imposer un basculement immédiat vers le droit commun en cours d'exécution.

Le choix d'une période transitoire limitée à six mois répond à un objectif de proportionnalité et de prévisibilité. Il garantit que les régimes spécifiques prévus aux I et II ne produisent pas d'effets indéfinis dans le temps, tout en tenant compte des délais nécessaires à l'achèvement des travaux ou à la poursuite de l'instruction des projets engagés dans un contexte d'alerte.

- *Disponibilité des réseaux télécoms*

Les travaux lancés dans le cadre de la Stratégie Nationale de résilience (SNR), au titre du renforcement de la résilience des numéros d'appel d'urgence, ont mis en évidence la nécessité pour l'Etat de disposer en temps réel, en cas de crise (état d'alerte de sécurité nationale, événement de type cyclone Chido), des données relatives à la disponibilité des infrastructures de téléphonie afin d'identifier au plus tôt les impacts sur l'accès de la population et des infrastructures critiques nationales aux communications électroniques (appels d'urgence, communications des opérateurs d'importance vitale) et ainsi pouvoir en limiter les effets.

L'état du droit actuel ne permet pas de disposer de ces données, les opérateurs n'ayant aucune obligation de les transmettre.

Pour que cette transmission de données soit opérationnelle en temps de crise, il est nécessaire de prévoir le fondement de ce mécanisme au sein du code des postes et des communications électroniques. Une disposition au sein du code de la défense est en outre nécessaire pour pouvoir activer ce dispositif dans le cadre de l'état d'alerte de sécurité nationale.

L'article prévoit donc :

- d'une part, d'obliger les opérateurs de communications électroniques, pour « assurer le suivi de l'accès aux communications électroniques de la population, des services de l'Etat et des opérateurs d'importance vitale en situation de crise ou lors d'évènements d'une particulière gravité affectant les réseaux de communications électroniques » à transmettre des données interopérables relatives à la couverture du territoire par les réseaux de communications électroniques mobiles ;
- d'autre part, de rendre cette disposition applicable lorsqu'est activé l'état d'alerte de sécurité nationale, le besoin d'une connaissance actualisée des réseaux en une telle situation étant particulièrement qualifié.

Concrètement et sous réserve des travaux réglementaires nécessaires à la déclinaison de cette disposition, cette nouvelle obligation pourrait prendre la forme suivante :

- afin d'anticiper les conséquences d'une crise sur l'accès de la population et des infrastructures critiques nationales aux communications électroniques, communiquer régulièrement – mensuellement par exemple -, au ministre chargé des communications électroniques, les données relatives aux antennes mobiles de leurs réseaux afin de constituer le socle sur lequel s'appuiera le dispositif en cas de crise ;
- en cas de crise et afin d'en limiter les effets sur la population, communiquer au ministre chargé des communications électroniques, à une fréquence rapprochée – par exemple toutes les quinze minutes -, les données relatives aux antennes dysfonctionnelles sur son réseau.

c) Articulation avec la théorie des circonstances exceptionnelles

L'application de cette théorie jurisprudentielle n'est pas affectée par le présent projet de loi. Ainsi, la déclaration de l'état d'alerte de sécurité nationale sur tout ou partie du territoire national institue un régime juridique qui confère au Gouvernement, en principe, les moyens de faire face aux menaces qui justifient sa mise en œuvre.

Toutefois, elle ne fait pas obstacle à ce que l'autorité administrative prenne, lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent, d'autres mesures que celles prévues par le présent article, lorsqu'aucune de ces dernières mesures, pas davantage que celles relevant d'autres régimes d'exception ou de droit commun, n'est de nature à répondre aux nécessités du moment (voir, en ce sens, CE, Ass, 1er avril 2025, n° 494511, précitée).

3.2.4. Contrôle parlementaire et garanties procédurales

L'article L. 2143-8 prévoit plusieurs garanties quant au contrôle parlementaire qui pourrait s'exercer sur ce régime :

- information et contrôle : le Parlement serait informé sans délai des mesures prises sur le fondement de l'état d'alerte de sécurité nationale et chacune des chambres pourrait requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures ;
- durée d'application : la prorogation de l'état d'alerte de sécurité nationale au-delà d'une durée de deux mois nécessiterait un recours à la loi, qui devrait fixer sa durée définitive. Pour garantir la proportionnalité du dispositif, il serait en outre explicitement prévu qu'un décret en conseil des ministres pourrait par anticipation mettre fin à l'état d'alerte de sécurité nationale dès avant son expiration fixée par le législateur.

En outre, il peut être relevé que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat retenue dans le cadre de l'état d'urgence (Conseil d'Etat, Assemblée, 24 mars 2006, 286834, publié au recueil Lebon) et de l'état d'urgence sanitaire (Conseil d'Etat, 1ère - 4ème chambres réunies, 4 juin 2021), le décret déclarant l'état d'alerte de sécurité nationale pourrait faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat avant l'éventuelle prorogation du régime par la loi. Le droit au recours des personnes souhaitant contester l'activation d'un tel régime serait ainsi pleinement préservé, puisque d'éventuels requérants pourraient contester la légalité d'un tel décret, au regard de ses conditions d'engagement notamment, par un recours contre ce décret (avant intervention du législateur) ou un recours contre les nombreux actes pris en vertu de cet état d'urgence, au moyen d'une exception d'illégalité (là encore au moins tant que le décret n'est pas validé par le législateur).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre

constitutionnel

S'agissant des impacts sur l'ordre juridique interne, ils consistent en :

- la création d'un titre IV bis, au sein du livre I[er] de la partie 2 du code de la défense, consacré aux régimes d'application exceptionnelle, relatif à l'état d'alerte de sécurité nationale, comprenant les articles L. 2143-1 et suivants ;
- la création d'un article L. 33-7-1 du code des postes et communications électroniques (CPCE) prévoyant l'obligation faite aux opérateurs de transmettre, dans certaines conditions, des données interopérables relatives à la couverture du territoire par les réseaux de communications électroniques mobiles.
- la modification de l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement prévoyant que les travaux et aménagements mentionnés au I de l'article L. 2143-6 du code de la défense, réalisés dans le cadre de l'état d'alerte de sécurité nationale, sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur.

S'agissant de l'articulation avec le cadre constitutionnel, il peut être relevé :

- que les atteintes au droit de propriété prévues par l'article sont proportionnées à l'objectif poursuivi – en particulier au regard de la gravité de la situation justifiant leur emploi – et justifiées par un motif d'intérêt général ;
- qu'il en va de même pour les atteintes à la liberté d'entreprendre, les limitations qui y seraient apportées (s'agissant de la disponibilité des réseaux télécom, de l'obligation de notifications d'incident notamment) étant proportionnées au regard de l'objectif poursuivi, non seulement au regard de la gravité de la situation les justifiant, mais également au regard de leur caractère temporaire ;
- que les atteintes portées à la liberté d'aller et venir reposent sur un cadre éprouvé sur le plan constitutionnel, dont l'extension au cas d'espèce apparaît pleinement justifiée au regard de la gravité de la menace à laquelle il serait entendu faire face.

Le dispositif prévu à l'article L. 2143-6 du code de la défense revêt un caractère strictement dérogatoire et exceptionnel, sans remettre en cause les règles de droit commun applicables en matière de protection de l'environnement, d'évaluation environnementale et d'urbanisme.

Il s'inscrit dans le cadre des exigences résultant des articles 1[er] et 2 de la Charte de l'environnement, telles qu'interprétées par le Conseil constitutionnel. Il ressort notamment des décisions n° 2020-809 DC et n° 2022-991 QPC que, s'il est loisible au législateur, dans l'exercice de sa compétence, de modifier ou d'adapter des règles

existantes, il ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1er de la Charte. Le Conseil constitutionnel juge également que les limitations apportées à l'exercice de ce droit « *doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* ».

En l'espèce, le dispositif relatif aux espèces protégées n'a ni pour objet ni pour effet de priver de garanties légales les exigences résultant de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Il maintient l'obligation de prescrire, avant l'engagement des travaux, des mesures d'évitement et de réduction des atteintes, ainsi que l'exigence de définir et de mettre en œuvre des mesures de compensation permettant d'atteindre un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité, dans des délais strictement encadrés. La mesure a retenu un aménagement du séquencement temporel de ces obligations, destiné à tenir compte des contraintes propres à une situation d'alerte de sécurité nationale, sans en altérer la portée ni les finalités. Ces aménagements sont justifiés par un motif d'intérêt général tenant à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et présentent un caractère proportionné, compte tenu de leur champ d'application strictement limité, tant sur le plan matériel que temporel.

S'agissant des dispositions applicables en matière d'urbanisme, le dispositif prévu à l'article L. 2143-6 s'inscrit également dans un cadre dérogatoire et temporaire, sans remise en cause des règles de droit commun. Dans son avis sur le projet de loi d'urgence pour Mayotte[290], le Conseil d'État a admis que le législateur puisse prévoir, par la loi, une dispense de formalités d'urbanisme pour des constructions temporaires rendues nécessaires par des circonstances exceptionnelles appelant une réponse immédiate, dès lors que ces constructions sont strictement limitées dans le temps et justifiées par des besoins d'urgence. Le Conseil d'État a relevé à cette occasion que, si le b de l'article L. 421-5 du code de l'urbanisme renvoie en principe à un décret en Conseil d'État le soin de définir les travaux dispensés d'autorisation, le législateur peut intervenir directement lorsque les besoins auxquels il entend répondre ne relèvent d'aucune des catégories existantes et justifient l'instauration d'un régime dérogatoire exceptionnel. Il a également pris acte de ce que la durée maximale d'implantation des constructions, fixée à deux ans, inclut les opérations de montage, d'aménagement et de démontage, garantissant le caractère temporaire des ouvrages et la réversibilité des situations créées.

Le dispositif prévu à l'article L. 2143-6 reprend ces principes. En rattachant les constructions, installations et aménagements nécessaires aux besoins définis par la loi au régime des constructions temporaires dispensées de formalités d'urbanisme, il

[290] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b0772_avis-conseil-etat.pdf

repose sur des circonstances exceptionnelles résultant du déclenchement de l'état d'alerte de sécurité nationale et sur des besoins appelant une réponse immédiate. La limitation de la durée d'implantation à deux ans, assortie d'une obligation de remise en état des sites, exclut toute remise en cause durable des règles de droit commun de l'urbanisme.

Par ailleurs, s'agissant des dispositions relatives aux fouilles archéologiques, le Conseil constitutionnel a précisé le régime juridique applicable à la préservation du patrimoine archéologique dans sa décision n° 2003-480 DC du 31 juillet 2003 relative à la loi sur l'archéologie préventive. Il a reconnu à cette occasion l'existence d'un objectif d'intérêt général qui s'attache à la préservation des éléments du patrimoine archéologique. Toutefois, ainsi que le souligne le commentaire de cette décision, cet objectif d'intérêt général ne bénéficie pas, en lui-même, d'un ancrage constitutionnel et relève de la protection conférée par la loi. Dès lors, les aménagements apportés par le législateur au régime des fouilles archéologiques en situation d'alerte de sécurité nationale s'inscrivent dans un cadre de conciliation entre, d'une part, un objectif d'intérêt général de valeur législative et, d'autre part, une exigence constitutionnelle tenant à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation.

Les dispositions prévues au II de l'article L. 2143-6 relatives à l'évaluation environnementale et à la participation du public répondent à ces mêmes exigences constitutionnelles. Dans sa décision n° 2022-843 DC précitée, le Conseil constitutionnel a rappelé que ces procédures contribuent à la mise en œuvre du droit garanti par l'article 1er de la Charte de l'environnement, sans pour autant revêtir, en elles-mêmes, un caractère intangible. Il en résulte que le législateur peut, pour des motifs d'intérêt général tenant à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, en adapter les modalités, à la condition de ne pas en priver les exigences constitutionnelles de garanties légales et de prévoir des mesures proportionnées à l'objectif poursuivi.

Le dispositif retenu ne supprime ni l'évaluation des incidences environnementales ni l'information du public, mais en aménage le séquencement et les modalités. Il prévoit notamment la mise à disposition du public, pour information, d'un dossier présentant les incidences notables du projet sur l'environnement. Ces garanties, combinées à l'encadrement strict du champ d'application du dispositif et à sa limitation dans le temps, assurent que les adaptations prévues ne portent pas une atteinte disproportionnée aux exigences résultant de la Charte de l'environnement, conformément au raisonnement retenu par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 2022-843 DC.

Il prévoit également, des dispositions relatives à la remise en état des sites, afin de garantir que les installations réalisées dans le cadre de ce régime exceptionnel n'emportent pas d'atteinte durable à l'environnement. À ce titre, la cessation des

travaux ou de l'exploitation s'accompagne d'obligations de remise en état adaptées aux caractéristiques du projet et aux enjeux environnementaux identifiés, sous le contrôle de l'autorité administrative. Ces exigences contribuent à assurer que les aménagements procéduraux institués demeurent strictement proportionnés et n'altèrent pas de manière pérenne les équilibres écologiques.

Enfin, la portée temporelle du dispositif est encadrée par le III de l'article L. 2143-6, qui prévoit que les régimes spécifiques demeurent applicables aux travaux engagés jusqu'à la fin du dernier jour du sixième mois suivant la cessation de l'état d'alerte. Cette période transitoire, limitée et prévisible, permet d'éviter toute rupture juridique pour les opérations en cours sans conférer aux dispenses prévues un caractère pérenne. Elle contribue ainsi à la proportionnalité du dispositif et à la sécurité juridique des décisions prises, sous le contrôle du juge administratif.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La disposition prévue à l'article L. 2143-3 s'appuie à la fois sur l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, repris dans le code de la commande publique aux 3° et 4° de l'article L. 2515-1, et sur la directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité.

S'inspirant du 1er considérant de cette dernière qui rappelle que *« La sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre, tant dans le domaine de la sécurité que dans celui de la défense. »,* le dispositif prévoit que la mise en œuvre de l'état d'alerte de sécurité nationale est un intérêt essentiel de sécurité (IES). Ce postulat permet de dégager les acheteurs de la démonstration de l'existence de l'IES. Ils devront donc seulement démontrer que l'objet de leur marché relève de cet IES.

Le dispositif prévu à l'article L. 2143-6 s'inscrit dans le cadre du droit de l'Union européenne et des engagements conventionnels de la France applicables en matière de protection de l'environnement, de conservation de la biodiversité et de préservation du patrimoine archéologique. Il repose sur les facultés d'adaptation expressément prévues par ces textes pour les situations relevant de la défense nationale ou de l'urgence, sans remettre en cause les objectifs de protection qu'ils poursuivent.

En matière d'évaluation environnementale des projets, l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2011/92/UE, telle que modifiée par la directive 2014/52/UE, prévoit que les États membres peuvent décider, au cas par cas et si leur législation nationale le prévoit, de ne pas appliquer la directive aux projets ayant pour seul objet la défense

nationale ou destinés à répondre à des situations d'urgence à caractère civil, lorsqu'ils estiment que cette application irait à l'encontre de ces objectifs. Cette exemption, qui constitue une dérogation au régime de droit commun, doit être interprétée strictement et ne peut bénéficier qu'à des projets dont la finalité principale relève effectivement de la défense nationale. Ni la directive ni la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne n'imposent, lorsque cette exemption est légalement mise en œuvre, la réalisation d'une évaluation environnementale selon les formes prévues par le droit commun.

Le dispositif prévu à l'article L. 2143-6 s'inscrit dans ce cadre. Il repose sur une activation, circonstanciée et temporaire, limitée aux situations d'alerte de sécurité nationale pour des projets désignés au cas par cas, et n'institue ni une exemption générale ni un régime permanent. Il prévoit en outre des garanties spécifiques en matière d'analyse des incidences environnementales, d'information du public, qui excèdent les exigences minimales résultant du droit de l'Union applicable à l'exemption prévue à l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2011/92/UE.

S'agissant de la conservation des habitats naturels et des espèces protégées, le dispositif est compatible avec la directive 92/43/CEE dite « Habitats » et la directive 2009/147/CE dite « Oiseaux ». L'article 6, paragraphe 4, de la directive Habitats autorise la réalisation de projets susceptibles d'affecter un site Natura 2000 en l'absence de solutions alternatives, pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, sous réserve de la mise en œuvre de mesures compensatoires propres à assurer la cohérence globale du réseau Natura 2000. La Cour de justice de l'Union européenne a reconnu aux États membres une marge d'appréciation dans l'identification de ces raisons impératives, tout en exigeant le respect des conditions de fond prévues par la directive.

Le dispositif prévu à l'article L. 2143-6 ne remet pas en cause ces conditions de fond. Il se borne à aménager les modalités de mise en œuvre des dérogations applicables aux espèces protégées afin de tenir compte des contraintes propres à une situation d'alerte de sécurité nationale, tout en maintenant l'exigence d'un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité, et en encadrant strictement dans le temps la définition et la mise en œuvre des mesures de compensation, conformément aux exigences de la directive Habitats.

Sur la présomption législative de raison impérative d'intérêt public majeur, la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État (décision n° 2024-1126 QPC du 5 mars 2025 ; CE, 30 septembre 2025, n° 497567) a admis qu'une telle présomption législative puisse être instituée, dès lors qu'elle n'exonère pas du respect des autres conditions légales et qu'elle demeure encadrée.

En matière d'accès à l'information environnementale et de participation du public, le dispositif est compatible avec la directive 2003/4/CE relative à l'accès du public à l'information environnementale, laquelle permet aux États membres de prévoir des restrictions à la communication d'informations lorsque leur divulgation porterait atteinte à la sécurité publique ou à la défense nationale. Le dispositif retient une approche proportionnée, en assurant l'information du public dans des conditions compatibles avec ces impératifs et en préservant les garanties essentielles prévues par le droit de l'Union.

Enfin, en matière de protection du patrimoine archéologique, le dispositif s'inscrit dans le cadre de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, faite à La Valette le 16 janvier 1992 et ratifiée par la France. Cette convention impose aux États parties d'assurer la protection et l'étude scientifique du patrimoine archéologique et d'en intégrer les exigences dans les politiques d'aménagement du territoire. Son article 5 prévoit à cet égard une conciliation entre les exigences de la protection archéologique et les besoins liés à l'aménagement, sans imposer un modèle procédural unique ni le caractère systématique des opérations d'archéologie préventive. Le dispositif prévu à l'article L. 2143-6 s'inscrit dans cette marge d'appréciation, en aménageant les conditions de réalisation des opérations d'archéologie préventive afin de tenir compte des contraintes propres à une situation d'alerte de sécurité nationale, tout en respectant les objectifs de préservation et de valorisation scientifique des vestiges.

Ainsi, par son champ d'application strictement limité, son encadrement temporel précis et le maintien de garanties substantielles, le dispositif prévu à l'article L. 2143-6 est conforme aux exigences résultant du droit de l'Union européenne et aux engagements conventionnels de la France, tout en mettant en œuvre, de manière proportionnée, les facultés d'adaptation prévues pour les situations relevant de la défense nationale et de l'urgence.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

Les mesures envisagées auraient par construction des impacts économiques, financiers et administratifs proportionnés, le régime ayant vocation à être activé de façon exceptionnelle et étant en tout état de cause d'application temporaire.

Le dispositif prévu à l'article L. 2143-6 est susceptible d'avoir des effets macro-économiques en situation d'alerte de sécurité nationale, en facilitant la réalisation rapide de travaux nécessaires à la continuité des fonctions essentielles de la Nation. Il contribue à limiter les ruptures d'activité et les désorganisations économiques susceptibles de résulter de crises affectant la sécurité nationale.

En sécurisant juridiquement la mise en œuvre de travaux urgents, le dispositif participe au maintien de la résilience des filières stratégiques, notamment industrielles et logistiques, sans modifier durablement les conditions de concurrence. Son champ d'application strictement limité et son encadrement temporel excluent tout effet structurel ou permanent sur l'économie.

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Il n'est pas attendu d'impact macroéconomique quantifiable découlant des mesures prévues. Celles-ci pourraient en revanche être adoptées en réponse à une situation ayant un impact sur la situation macroéconomique.

En outre, les mesures tendant à alléger les contraintes pesant sur la commande publique ou la capacité à construire certaines infrastructures pourraient être de nature à soutenir, le temps de l'application de l'état d'alerte de sécurité nationale, l'activité économique.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

S'agissant d'un régime d'application exceptionnelle et temporaire, son impact sur les entreprises n'est pas quantifiable *a priori*. Il peut néanmoins être relevé que les mesures tendant à alléger les contraintes pesant sur la commande publique ou la capacité à construire certaines infrastructures pourraient être de nature à soutenir, le temps de l'application de l'état d'alerte de sécurité nationale, l'activité des entreprises.

Ainsi, à titre d'exemple, la disposition permettant à un nombre élargi d'opérateurs d'avoir recours à des procédures dérogatoires de commande publique pour les marchés ou concessions relatifs à des équipements nécessaires à la protection de leurs installations pourrait favoriser l'activité d'entreprises françaises dans ces domaines.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

S'agissant d'un régime d'application exceptionnelle, ayant vocation à permettre à la nation de faire face à une menace inédite, il ne peut être exclu que sa mise en œuvre représente un impact budgétaire. Il n'est pas possible de le chiffrer en l'état. Ces impacts budgétaires pourraient en particulier couvrir :

- des coûts administratifs : en matière de commande publique, la hausse prévisible du recours à la commande publique dans des conditions facilitées pourrait avoir un coût administratif par exemple – relativement marginal ;
- des coûts tenant à la sécurité publique : le recours à des périmètres de protection pour protéger l'emprise d'OIV pourrait ainsi représenter un coût budgétaire ;
- des coûts tenant à la réalisation urgente de travaux dans les conditions prévues à l'article L. 2143-6 ainsi créé ;
- des coûts de ressources humaines : la mobilisation de réservistes à brefs délais, associée aux dépenses de logement, d'alimentation, de vêtement, de déplacement etc. ;
- Des coûts tenant à l'indemnisation de personnes physiques et morales au titre des préjudices matériels ou financiers exceptionnels occasionnés par les mesures prises dans le cadre de ce régime.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Aucun impact sur les associations n'est attendu

S'agissant des particuliers, certaines restrictions à la liberté d'aller et venir peuvent être attendues pour assurer la protection physique des OIV notamment.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le principal impact prévisible s'agissant des collectivités territoriales résiderait dans la capacité de dérogation ouverte à diverses autorités de l'Etat en matière réglementaire, et qui pourrait s'étendre à des actes pris par les collectivités territoriales. A titre d'exemple, la nécessité de faciliter le transport d'engins porte-blindés peut nécessiter certaines dérogations à des actes pris en matière de circulation routière par les autorités locales (communes et intercommunalités, départements, régions) au regard de leurs compétences respectives en matière de gestion, de règlementation et de police des voies communales, routes départementales et routes régionales. Une telle atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales a en conséquence justifié le recours à la loi.

Aucune incidence technique, financière ou organisationnelle n'est prévue en tant que telle.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Certaines mesures ayant vocation à lever des contraintes juridiques pouvant paraître indues face à la réalisation du scénario central de la RNS – en matière de commande publique par exemple – elles pourront ponctuellement faciliter le travail des services administratifs.

En tout état de cause, ces services ayant vocation à être particulièrement mobilisés dans le cadre de la réponse aux menaces justifiant l'entrée dans le régime de l'état d'alerte de sécurité nationale, il n'est pas prévu, en soi et à date, un impact particulièrement lourd pour les services concernés. A titre d'illustration, l'on peut penser au cas de l'instauration d'un périmètre de protection visant à assurer la protection physique de l'emprise d'OIV, qui pourrait mobiliser des services administratifs déconcentrés (préfecture) ainsi que des forces de sécurité intérieure.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Il est attendu de cette disposition le renforcement de la résilience de la nation. En amont de toute activation potentielle de ce régime juridique, il est souhaité que l'effort de planification juridique ainsi conduit permette une mobilisation large de la société le moment venu. En outre, l'activation de l'EASN pourrait également avoir un impact, au sens large, sur la société, par exemple:

- l'instauration de périmètres de protection pourrait ainsi restreindre la liberté d'aller et venir en limitant les déplacements, ce qui impacterait le cas échéant les habitudes quotidiennes des intéressés ;
- le rappel des réservistes implique une mobilisation accrue des forces armées, ce qui peut perturber temporairement la vie professionnelle et personnelle des individus concernés ;

- la gestion des ressources énergétiques et alimentaires peut nécessiter une priorisation de leur distribution, affectant potentiellement l'accès à ces biens essentiels.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

Les mesures d'accélération des délais d'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation des travaux et projets mentionnés ne modifient pas les exigences qui sont applicables au fond.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

Les mesures d'accélération des délais d'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation des travaux et projets mentionnés ne modifient pas les exigences qui sont applicables au fond.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Les mesures d'accélération des délais d'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation des travaux et projets mentionnés ne modifient pas les exigences qui sont applicables au fond.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

Les mesures d'accélération des délais d'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation des travaux et projets mentionnés ne modifient pas les exigences qui sont applicables au fond.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Les mesures d'accélération des délais d'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation des travaux et projets mentionnés ne modifient pas les exigences qui sont applicables au fond.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

Les mesures d'accélération des délais d'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation des travaux et projets mentionnés ne modifient pas les exigences qui sont applicables au fond.

4.4.7. Impacts sur les ressources

Les mesures d'accélération des délais d'obtention des autorisations nécessaires à la réalisation des travaux et projets mentionnés ne modifient pas les exigences qui sont applicables au fond.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Plusieurs consultations ont été menées :

- Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (article L. 36-5 du code des postes et des communications électroniques) a rendu un avis le 19 février 2026 ;
- Conseil national de l'évaluation des normes (article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales) , à titre facultatif, a rendu un avis favorable le 5 mars 2026 ;
- Mission interministérielle de l'eau (article R. 213-13 du code de l'environnement) a rendu un avis favorable le 29 janvier 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain du jour de publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Les dispositions prévues par l'état d'alerte de sécurité nationale auront vocation à s'appliquer dès lors que celui-ci sera activé et, pour certaines le nécessitant, dès lors qu'un décret en conseil des ministres l'aura prévu.

Les dispositions prévues à l'article L. 2143-6 applicables aux travaux et projets engagés en application du présent article s'appliqueront jusqu'à la fin du dernier jour du sixième mois suivant la fin de la déclaration de l'état d'alerte et de sécurité nationale.

5.2.2. Application dans l'espace

Conformément à la Constitution, la défense est une matière régalienne qui relève de la compétence exclusive de l'Etat sur l'ensemble du territoire national. Ce cadre juridique est précisé dans les dispositions statutaires applicables dans les collectivités de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie.

Ainsi l'article 6-2 de la loi organique n° 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit que sont applicables de plein droit en Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives relatives à la défense ainsi que toute autre disposition législative qui, en raison de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République. Ces modalités d'application du droit relatif à la défense nationale sont similaires à celles prévues à l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et à l'article 1-1 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de La Passion-Clipperton.

S'agissant des îles Wallis et Futuna, en application des dispositions de l'article 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer les dispositions relatives à la défense nationale sont également applicables de plein droit dans cette collectivité ultra-marine.

Les dispositions relatives à la défense nationale s'appliquent dans les collectivités soumises au principe de l'identité législative (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte).

L'article L. 1 du code de la défense rappelle que : « *Le code de la défense est applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République* ». Cet article liminaire recognitif permet de faciliter la lecture du code de la défense qui comporte principalement des dispositions de souveraineté.

Ainsi, les dispositions du projet d'article insérées dans le code de la défense sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

5.2.3. Textes d'application

La mise en œuvre de ce régime juridique requerra l'adoption d'un décret en conseil des ministres. En outre, certaines options ouvertes par celui-ci requerront également la prise d'un décret en conseil des ministres (articles L. 2143-2 et L. 2143-4), qui pourra être celui d'activation du régime ou un nouveau décret ultérieur.

Un décret déterminera les conditions et modalités d'application de l'article L. 33-7-1 du CPCE prévoyant l'obligation, pour les opérateurs de communications

électroniques, de transmettre aux autorités des données interopérables sur l'état de leur réseau.

Article 22 – Renforcement et précision des obligations applicables aux employeurs quant au service de sécurité nationale

1. ÉTAT DES LIEUX

Lors de la présentation de ses vœux aux armées le 20 janvier 2025, depuis le Commandement de l'appui terrestre numérique et cyber à Cesson-Sévigné, le Président de la République, Emmanuel Macron, a commandé au Secrétariat général de la défense nationale (SGDSN) *« une actualisation de la Revue nationale stratégique qui définisse les contours de notre défense globale et du réarmement, y compris moral* ».

Rattaché au Premier ministre, le SGDSN a organisé, de février à juin 2025, des travaux associant l'ensemble des ministères, les commissions parlementaires chargés de la défense, la délégation parlementaire au renseignement, des associations d'élus et des chercheurs.

L'actualisation de la *Revue nationale stratégique* (RNS) de 2022, publiée le 14 juillet 2025, a souligné l'intérêt d'une opérationnalisation et d'une harmonisation des dispositifs de réserves.

Faisant le constat (paragraphe 201) qu'il « *devient nécessaire que la Nation tout entière se tourne à nouveau vers sa défense et sa sécurité* », elle relevait qu'il « *s'agit notamment de renforcer la cohésion nationale et de créer un réservoir de personnes mobilisables en cas de crise* ».

Dès lors, elle fixait comme objectif que les « *différents dispositifs de réserves et de volontariat seront également opérationnalisés et harmonisés dans le cadre d'une garde nationale rénovée et élargie à l'ensemble des dispositifs reposant sur une structuration clarifiée de l'offre d'engagement*. »

La poursuite de cet objectif a en conséquence fait l'objet de la délivrance d'un mandat à Mme Françoise Dumas, anciennement députée et présidente de la commission de la défense nationale et des forces armées, dont l'échéance est fixée à l'été 2026. Sa mise en œuvre a d'ores et déjà permis d'identifier plusieurs modifications nécessaires du cadre juridique applicable aux réserves, mais également au service de sécurité nationale, le tout ayant vocation à constituer un cadre cohérent au service de la résilience de la nation au sens large.

1.1. CADRE GENERAL

Fruit des travaux initiés conjointement par le Gouvernement (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale) et le Parlement[291] à la suite de l'adoption de la stratégie de sécurité nationale, définie par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, qui avait pour objectif *« de parer aux risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la Nation »,* la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure a créé deux régimes d'exception dans le code de la défense susceptibles d'être activés par un décret en conseil des ministres en cas de crise majeure : le service de sécurité nationale (SSN) et la réserve de sécurité nationale (RSN) (évoquée à l'occasion des développements relatifs à l'article 23).

Il était en effet apparu au terme de ces travaux qu'aucun dispositif n'offrait aux opérateurs d'importance vitale visés aux articles L. 1332-1[292] et L. 1332-2[293] du code de la défense un cadre juridique adéquat pour assurer leur continuité d'activité en cas de crise. A en conséquence été adoptée la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, qui crée le service de sécurité nationale.

Celui-ci est organisé par le code de la défense, aux articles L. 2151-1 à L. 2151-5 et, sur le plan réglementaire, aux articles R. 2151-1 à R. 2151-7.

La finalité de ce dispositif, précisée à l'article L. 2151-1 du code de la défense, vise à « assurer la continuité de l'action de l'Etat, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la sécurité nationale » dans des situations telles que celles de l'article L. 1111-2 du même code (menace justifiant le recours à la mobilisation ou la mise en garde), de l'article L. 2171-1 de ce code (menace justifiant le recours à la réserve de sécurité nationale) ou encore de l'article 1er de la loi du 3 avril 1955 (état d'urgence). Le recours au SSN est décidé par décret en conseil des ministres.

Le périmètre d'application du SSN est fixé par les opérateurs visés par les articles L. 1332-1 et L. 1332-2 du code de la défense c'est-à-dire ceux qui relèvent de la sécurité des activités d'importance vitale (SAIV). L'article L. 2151-1 du code de la défense

---

[291] Proposition de loi de M. Michel BOUTANT et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM tendant à faciliter l'**utilisation** des **réserves militaires** et **civiles** en cas de **crise majeure.**

[292] Opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation.

[293] Etablissements mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement (installations classées pour la protection de l'environnement) ou comprenant une installation nucléaire de base visée à l'article L. 593-1 du code de l'environnement quand la destruction ou l'avarie de certaines installations de ces établissements peut présenter un danger grave pour la population.

dispose ainsi que « le service de sécurité nationale est « applicable au personnel, visé par un plan de continuité ou de rétablissement d'activité » d'un de ces opérateurs.

Les principaux effets juridiques attachés au régime sont :

- pour les employeurs, des obligations ayant trait à l'information des autorités et de leurs personnels : le régime prévoit en particulier une obligation de mettre à jour les renseignements relatifs à l'identité et à la fonction de leurs personnels susceptible d'être placés sous le régime du SSN, et de mettre à disposition ces renseignements des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité (HFDS) compétents (article R. 2151-1 du code de la défense), ainsi qu'une obligation d'information des personnels concernés qu'ils sont susceptibles d'être concernés par le SSN (article L. 2151-4) comme lorsqu'ils ne le sont plus (article R. 2151-2). Enfin, les employeurs, informés par leur ministère coordonnateur de l'activation ou de la fin de la mise en œuvre du SSN, sont tenus d'en informer leurs personnels concernés (articles R. 2151-4 et R. 2151-6) ;
- pour les personnels concernés, une obligation de disponibilité : le régime prévoit ainsi que « lors du recours au service de sécurité nationale, les personnes placées sous ce régime sont maintenues dans leur emploi habituel ou tenues de le rejoindre », et ce sous trois jours à compter de leur information (article R. 2151-5).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les dispositions proposées au présent article s'inscrivent dans le cadre constitutionnel en vigueur. En ce qui concerne l'article susvisé, il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel[294] et du Conseil d'Etat[295] que les « *exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* » (IFN), au premier rang desquelles figurent l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire sont prises en compte par le juge dans son contrôle de proportionnalité en cas d'atteinte à d'autres principes à valeur constitutionnelle. Il revient au juge d'assurer une « *conciliation qui ne soit pas déséquilibrée* » entre la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et les autres exigences constitutionnelles.

1.2.1. Le service de sécurité nationale prévoit déjà une articulation entre les principes de continuité du service public, de sauvegarde des IFN, ou de certains objectifs à valeur constitutionnelle, ainsi que les droits et libertés

[294] Par exemple : décision du Conseil constitutionnel n° 2022-987 QPC du 8 avril 2022, *M. Said Z.*

[295] Par exemple : décision du Conseil d'Etat du 21 avril 2021, n° 393099, classé en A

constitutionnellement garantis

L'objectif du service de sécurité nationale (SSN), tel que fixé par l'article L. 2151-1 du code de la défense, est d'assurer « la continuité de l'action de l'Etat, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la sécurité nationale ». En d'autres termes, il concourt à la continuité des services publics, à laquelle contribuent notamment les opérateurs d'importance vitale (OIV) dont le personnel est assujetti au service de sécurité nationale.

Reconnu comme principe général du droit par le Conseil d'Etat[296] le principe de continuité des services publics s'est vu doté d'une valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel[297]. Dans sa décision *Droit de grève à la radio et à la télévision*, le Conseil constitutionnel a ainsi relevé qu'en « *ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle* ».

Il en résulte que le législateur peut apporter à d'autres libertés ou droits constitutionnellement garantis, notamment aux agents publics et tout particulièrement au droit de grève, certaines limites et tempéraments. Comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée, « *ces limitations peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* ».

Il en résulte que ni les dispositions régissant actuellement le SSN, ni celles dont il est proposé de le compléter – qui se bornent à clarifier la portée d'une obligation faite aux employeurs –, n'entrent en contradiction avec le cadre constitutionnel ainsi posé.

1.2.2. S'agissant des sanctions pénales

Lorsque le législateur décide d'instituer une nouvelle infraction pénale, il lui appartient de tenir compte de principes constitutionnels résultant principalement, dans un premier temps, de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

[296] CE, 7 juill. 1950, *Dehaene*.
[297] CC, 25 juill. 1979, n° 79-105 DC, *Droit de grève à la radio et à la télévision*.

Ces principes imposent donc de n'instituer que des peines strictement nécessaires[298], le Conseil constitutionnel s'assurant de l'absence d'inadéquation manifeste entre les peines encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance.

Les peines encourues doivent également être proportionnées aux manquements constatés. Dans ce cadre, dans le même raisonnement que s'agissant de la nécessité, le Conseil constitutionnel se bornera à apprécier l'absence de disproportion manifeste afin de ne pas s'immiscer dans l'opportunité dont bénéficie le législateur[299].

La peine retenue pour la sanction de la méconnaissance par un opérateur de l'obligation lui étant faite de déterminer les emplois indispensables à la continuité de l'activité répond pleinement à ces principes, le montant maximum de 150.000 euros prévu étant identique aux sanctions prévues à l'article L. 1332-7 du code de la défense pour la méconnaissance d'autres dispositions comparables dans leur objet comme dans l'intensité de l'obligation qu'elles prévoient applicables aux OIV.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet : les dispositions concernées relèvent de la compétence nationale des Etats membres dans le cadre du droit européen et ne font l'objet d'aucune disposition conventionnelle internationale.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Dans le dispositif actuel de sécurité des activités d'importance vitale (SAIV), les opérateurs d'importance vitale (OIV) sont tenus de rédiger un plan de continuité d'activité (PCA) « *et de notifier aux personnes concernées par ces plans qu'elles sont susceptibles d'être placées sous le régime du service de sécurité nationale* » (article L. 2151-4 du code).

[298] Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-199 QPC du 25 novembre 2011

[299] Décision du Conseil constitutionnel n° 96-377 DC du 16 juillet 1996 ; ex. *a contrario*, décision du Conseil constitutionnel n° 2016-744 DC du 29 décembre 2016

L'absence de réalisation de cette obligation peut être sanctionnée pénalement (premier alinéa de l'article R. 2151-7 du code de la défense), qui fixe la sanction à une simple contravention de 5e classe soit 1 500 euros maximum. Aucune disposition ne sanctionne en outre l'absence de mise à jour et de mise à disposition des ministres coordonnateurs (au niveau des hauts fonctionnaires de sécurité et de défense) des renseignements relatifs à l'identité et à la fonction du personnel, prévus à l'article R. 2151-1 du code de la défense.

En conséquence :

- Le PCA par lui-même peut ne pas être vérifié par les ministres coordonnateurs, ce d'autant qu'il peut concerner des activités qui ne relèvent pas de la sécurité des activités d'importance vitale (SAIV) ;
- Il apparaît en conséquence que certains OIV peuvent ne pas être à jour de leurs PCA, sans que l'Etat dispose des moyens d'assurer une mise en conformité.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Au regard des éléments exposés ci-avant, le Gouvernement souhaite donc disposer de moyens adéquats pour contraindre les OIV à lister les emplois nécessaires pour assurer la continuité d'activité d'importance vitale et de le notifier à l'ensemble des personnels occupant ces emplois et remplissant les conditions pour être placés sous le régime du SSN.

2.2.1. Introduction d'une sanction pénale

Les OIV devront donc déterminer les emplois indispensables à la continuité de l'activité, ce qui implique, dans un second temps, de déterminer les agents occupant ces emplois pour les informer lorsqu'ils en remplissent les conditions. Pour assurer la satisfaction de ce besoin, il est apparu indispensable de prévoir une sanction adéquate de la méconnaissance d'une telle obligation.

Le Gouvernement ayant opté pour une sanction pénale excédant 3000 euros (article 131-13 du code pénal) qui est celle actuellement applicable aux OIV dans les conditions prévues à l'article L. 1332-7 du code soit 150.000 euros, seule une disposition législative peut instituer une peine délictuelle.

2.2.2. Clarification du contenu du PCA

La nécessité de l'instauration d'une sanction pénale a conduit le Gouvernement à s'interroger sur les contours de l'obligation aujourd'hui faite aux opérateurs

concernés. Pour mémoire, l'article est ainsi rédigé : « *Les employeurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 2151-1 sont tenus d'élaborer des plans de continuité ou de rétablissement d'activité et de notifier aux personnes concernées par ces plans qu'elles sont susceptibles d'être placées sous le régime du service de sécurité nationale*. »

Or, après consultation des opérateurs, il est apparu que ceux-ci interprétaient fréquemment les mots « *aux personnes concernées par ces plans* » comme ne leur faisant l'obligation que d'inclure des agents nommément désignés dans leur PCA – en choisissant parfois, dès la formalisation du PCA, lequel ou lesquels des agents occupant un même poste seraient mobilisables – et de leur notifier en conséquence leur possible mobilisation au titre du SSN.

Cet état de fait n'est pas satisfaisant : il est impératif que les opérateurs incluent dans leur PCA des fonctions, afin de pouvoir mobiliser le jour venu le plus grand nombre possible d'agents occupant celles-ci et d'assurer à tout le moins leur substituabilité. Pourtant, dans sa rédaction actuelle, l'obligation est satisfaite dès lors que l'opérateur inscrit un agent nommément désigné dans son PCA.

Or, dès lors que l'obligation ainsi faite aux opérateurs est assortie d'une sanction pénale, qui exige une précision dans ses contours, il paraît impossible de laisser perdurer dans la loi une ambiguïté quant à ceux-ci.

Enfin, la circonstance selon laquelle l'article R. 2151-1 du code de la défense imposerait de mettre à jour « *les renseignements relatifs à l'identité et à la fonction de leur personnel susceptible d'être placés sous le régime du service de sécurité nationale* » ne permet pas d'interpréter l'article L. 2151-4 du même code comme imposant d'établir les PCA par rapport aux fonctions auxquelles correspondent les emplois nécessaires à la poursuite d'activité dès lors que ces emplois peuvent être occupés par plusieurs collaborateurs.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Le renforcement de la sanction pénale attachée à la méconnaissance de l'obligation de constituer des plans de continuité d'activité est apparu comme une nécessité, de même que l'alignement de cette sanction sur le quantum des diverses amendes aujourd'hui prévues à l'article L. 1332-7 du code de la défense. En effet, il aurait pu être envisagé de prévoir que la sanction attachée à la méconnaissance de cette obligation soit une sanction administrative, sur le modèle de ce qui est prévu par le projet de loi « Résilience ». Par mesure de cohérence et au regard du droit positif, qui ne prévoit

pas en l'état de telle sanction, il a été fait le choix de conserver une sanction pénale sur le modèle de ce qui est actuellement prévu pour d'autres obligations des OIV.

S'agissant du contenu du plan – et donc des contours de l'obligation désormais plus sévèrement réprimée – il a été envisagé de considérer que l'article R. 2151-1 du code de la défense, qui prévoit que les employeurs « mettent à jour les renseignements relatifs à l'identité et à la fonction de leur personnel susceptible d'être placé sous le régime du service de sécurité nationale » pourrait suffire à faire obligation aux opérateurs de prévoir, dans leur PCA, les fonctions indispensables à leur activité et non la désignation de personnes susceptibles d'être mobilisées. Cette option a néanmoins été écartée, les dispositions de l'article R. 2151-1 du code de la défense ne portant pas spécifiquement sur le contenu des PCA.

3.2. OPTION RETENUE

Au regard des éléments exposés ci-dessus, l'option retenue a consisté :

- d'une part, à renforcer la sanction attachée à la méconnaissance par les OIV de leur obligation de constituer des PCA et de notifier aux personnes concernées qu'elles sont susceptibles d'être mobilisées dans ce cadre ;
- d'autre part et en conséquence, à préciser les contours de cette obligation en clarifiant les attendus quant au contenu des PCA, qui doivent mentionner des fonctions et non des personnes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Les dispositions prévues consistent :

- d'une part, en l'insertion à l'article L. 1332-7 du code de la défense, qui prévoit les sanctions applicables aux OIV en cas de méconnaissance de certaines de leurs obligations, d'une amende de 150 000 euros en cas de méconnaissance de l'obligation leur étant faite à l'article L. 2151-4 du code de la défense d'élaborer des PCA et de notifier aux intéressés qu'ils sont susceptibles d'être mobilisés au titre du SSN ;
- d'autre part, de compléter et de clarifier la portée de cette obligation en

prévoyant à l'article L. 2151-4 que, dans l'élaboration des PCA, les employeurs sont tenus de déterminer « les emplois indispensables à la continuité de l'activité ».

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Aucun impact macroéconomique significatif n'est attendu.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'ajout d'une nouvelle obligation à la charge des opérateurs d'importance vitale, qu'ils soient publics ou privés ne devrait pas affecter sur le plan financier ces derniers dès lors, d'une part, que la mesure est déjà mise en œuvre par certains d'entre eux et, d'autre part, qu'elle participe à une meilleure préparation de leur stratégie de continuité d'activité et entre dans le champ de compétences des directions de la sûreté de ces organismes.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Aucun impact budgétaire significatif n'est prévu, le dispositif modifié étant déjà en vigueur.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Il n'est pas attendu d'impact spécifique sur les associations. La disposition ayant vocation à clarifier le droit existant, elle ne devrait pas entraîner d'impact significatif sur les agents concernés, qui devraient en tout état de cause, lorsque nécessaire, être mobilisés dans le cadre du SSN.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Aucun impact n'est attendu sur les collectivités territoriales.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Il n'est pas attendu d'impact majeur sur les services administratifs. Ceux-ci (les SHFDS concrètement) seront néanmoins mieux à même de contrôler l'élaboration et le contenu des PCA par les employeurs concernés, ce qui est de nature à fluidifier leur travail.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été menée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions du présent article entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République française. Les dispositions créées et modifiées, qui s'insèrent dans le code de la défense, correspondent à des mesures applicables de plein droit sur tout le territoire, y compris dans les collectivités d'outre-mer.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

TITRE IV – MOBILISER LES FORCES VIVES DE LA NATION

CHAPITRE IER – RECENTRER LA JOURNEE DE MOBILISATION SUR LES FONDAMENTAUX

Article 23 – Journée de mobilisation

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La *revue nationale stratégique* (RNS), actualisée en 2025, a tiré les conséquences du changement majeur du contexte stratégique d'ensemble de ces dernières années. L'hypothèse d'un possible engagement de haute intensité à moyenne échéance, aux frontières de l'Europe ou impliquant la France par déclenchement des mécanismes prévus par le Traité de l'Atlantique Nord[300] ou de l'Union européenne[301], est désormais crédible.

A cette hypothèse de conflit militaire ouvert s'ajoutent le constat de menaces hybrides, conjuguant attaques informatiques, tentatives de subversion, désinformation massive ou encore sabotages, ainsi qu'une récurrence accrue de catastrophes naturelles liées aux effets du changement climatique. Enfin, les leçons tirées de la pandémie de la COVID 19 ont montré l'importance de la résilience et de la préparation, tant matérielle qu'en termes de ressources humaines indispensables.

Ce contexte dégradé est de nature à faire évoluer les enjeux et les priorités pour le ministère des armées et commande de préparer, en plus de la réquisition pour les besoins de la défense et de la sécurité nationale et de la mobilisation, prévues par le code de la défense, les conditions d'une sensibilisation plus marquée des jeunes citoyens aux enjeux de la défense militaire.

Ainsi, la RNS 2025 indique *que « tous les citoyens doivent pouvoir devenir acteurs de la cohésion nationale et de la résilience pour se protéger eux-mêmes, leurs proches et ainsi permettre une meilleure préparation de l'ensemble du pays. L'engagement, sous toutes ses formes au sein des armées ou d'un dispositif de mobilisation civile, doit être ancré*

[300] Article 5.
[301] Article 42 § 7 du traité de l'Union européenne.

dans le parcours citoyen de chacun et valorisé au quotidien. Cela passera notamment par une évolution de la journée défense et citoyenneté ».

Jusqu'à la réforme du service national opérée par la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 et la suspension de l'appel sous les drapeaux, le service national était essentiellement militaire. En effet, la loi du 28 octobre 1997 a institué « l'appel de préparation à la défense », d'une durée d'une journée (JAPD), renommée « journée défense et citoyenneté » (JDC) par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique. Ces dispositions sont codifiées dans le code du service national, dont l'article L. 111-2 prévoit que le service national universel comprend plusieurs obligations[302], parmi lesquelles la JDC, et assigne à cette dernière des finalités de renforcement de l'esprit de défense, d'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale et d'approfondissement du lien entre la jeunesse et les armées.

Le recensement est accompli par les jeunes Français à 97,6 % de la classe d'âge[303]. Sur la base des informations déclarées, cette obligation permet de préparer la convocation à la JDC des jeunes Françaises et Français ainsi que de faciliter l'inscription d'office sur les listes électorales des jeunes majeurs prévue par le 1° du II de l'article L. 11 du code électoral.

La JDC accueille aujourd'hui près de 800 000 jeunes par an sur tout le territoire national, dans le cadre de 18 000 journées[304]. Elle constitue une opportunité de rencontre de chaque jeune Français avec des militaires de son pays et est essentielle pour renforcer le lien entre les armées et la société civile, pour accroître l'attractivité des métiers de la défense afin de favoriser l'engagement militaire, mais aussi pour développer la prise de conscience de la nécessité de défendre son pays si des circonstances exceptionnelles l'exigeaient. Pour les pouvoirs publics en général et le ministère des armées en particulier, il importe de faire de cette rencontre le socle d'une relation durable avec la jeunesse.

Lors de son allocution du 27 novembre 2025 à Varces[305], le Président de la République a annoncé la transformation de la JDC en une journée de mobilisation recentrée sur les fondamentaux de la défense. Cette journée sera l'occasion pour les jeunes Français d'exprimer leur volontariat pour un engagement au sein du « nouveau service national », dont les contours ont été présentés par le chef de l'Etat au cours de cette

---

[302] Le recensement à l'âge de seize ans (obligation régularisable jusqu'à l'âge de 25 ans – articles L. 113-1 et L. 113-4 du code du service national), la JDC entre la date du recensement et le dix-huitième anniversaire des intéressés (obligation également régularisable jusqu'à 25 ans – article L. 114-5, L. 114-6, L. 114-8 et L. 114-9) et l'appel sous les drapeaux (suspendu pour tous les Français qui sont nés après le 31 décembre 1978 et ceux qui sont rattachés aux mêmes classes de recensement – article L. 112-2).

[303] Source système d'information de la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ), 2023.

[304] Source système d'information DSNJ, 2023.

[305] Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur le Service national et la politique de la défense, à la 27e Brigade d'Infanterie de Montagne (BIM) de Varces le 27 novembre 2025.

même allocution. La refonte de la JDC vise ainsi à recentrer le programme de cette journée sur les objectifs initiaux de la loi du 28 octobre 1997 et à renforcer les activités à caractère militaire et la cohésion nationale.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant* (…) *les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens* (…) ». Depuis la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009[306], la politique de défense est définie à l'article L. 1111-1 du code de la défense comme ayant pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées, mais également comme devant contribuer à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale. L'articulation des sujétions imposées par la défense nationale avec les autres règles et principes à valeur constitutionnelle est donc à apprécier à l'aune de la nature de la menace susceptible de mettre en cause la sécurité nationale.

Par ailleurs, le principe d'égalité devant la loi est prévu par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et est respecté au regard de la sujétion de la journée de mobilisation s'imposant à l'ensemble d'âge sans distinction. Cet article prévoit que : *« La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».* Ce principe *« ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes. »*[307] Il est donc possible de prendre en compte certaines situations spécifiques[308].

Aussi, le principe d'égalité devant les charges publiques peut trouver à s'appliquer au regard de la contribution des Français au financement de ces journées. Prévu par l'article 13 de la Déclaration précitée, il prévoit que : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Le Conseil constitutionnel considère que si cet article *« n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes*

[306] Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.
[307] CC, 6 mai 2011, n° 2011-127 QPC.
[308] Voir 3.4.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap.

des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques » [309].

Dans le cadre de ces dispositions constitutionnelles, le recensement et la nouvelle journée de mobilisation au contenu révisé relèvent du domaine législatif en tant qu'ils constituent une sujétion imposée par la défense nationale aux citoyens en leur personne.

A ce titre, le code du service national prévoit que « *les citoyens concourent à la défense et à la cohésion de la Nation* », qui s'exerce « *notamment par l'accomplissement du service national universel* » (*cf*. art. L. 111-1). Le contenu de ces obligations et de ce qui en découle est précisé dans divers articles du code du service national. S'agissant du recensement, l'article L. 113-7 du code du service national prévoit ainsi qu'« *après avoir été recensés, et jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans, les Français sont tenus de faire connaître à l'administration chargée du service national tout changement de domicile ou de résidence, de situation familiale et professionnelle* ».

Pour la JDC, le code du service national fait également mention de convocations (articles L. 113-3 et L. 114-5) à cette journée, et précise que les Français qui y participent « *ont la qualité d'appelés du service national »* et *« sont placés sous la responsabilité de l'Etat* » (article L. 114-10). L'article L. 114-6 du même code prévoit que la personne assujettie à l'obligation de participer à la JDC doit, avant l'âge de vingt-cinq ans et sauf cas de force majeure, être en règle avec cette obligation pour « *être autorisée à s'inscrire aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique ».*

Enfin, l'article L. 111-3 du code précise que : « *Nul ne peut être investi de fonctions publiques s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par le présent code* ».

Toutefois, le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la conformité de la JDC et du recensement aux exigences constitutionnelles. Dans sa décision n° 97-392 DC du 7 novembre 1997 relative à la loi portant réforme du service national, le Conseil s'était en effet déclaré incompétent pour connaître de cette loi, déjà promulguée.

1.2. CADRE CONVENTIONNEL

La collecte des données à caractère personnel des citoyens et leur actualisation s'inscrivent dans le respect de l'article 8 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

---

[309] Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports, 10 janvier 2001, n° 2000-440 DC.

La Cour considère ainsi que « *la protection des données à caractère personnel joue un rôle fondamental pour l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention. La législation interne doit donc ménager des garanties appropriées pour empêcher toute utilisation de données à caractère personnel qui ne serait pas conforme aux garanties prévues dans cet article (…). Le droit interne doit notamment assurer que ces données soient pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées, et qu'elles soient conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées (…). [Il] doit aussi contenir des garanties de nature à protéger efficacement les données à caractère personnel enregistrées contre les usages impropres et abusifs (…)* » (CEDH, 22 juin 2017, Aycaguer c/France, n°8806/12, §38).

1.3. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Face aux enjeux contemporains d'engagement citoyen, de cohésion nationale et de préparation à la défense, il existe une grande diversité des modèles européens de dispositifs de mobilisation de la jeunesse au profit des intérêts de la sécurité nationale[310].

Dix États membres de l'Union européenne (UE) maintiennent une conscription masculine obligatoire, mais avec des périmètres très variables : la Grèce atteint près de 80 % d'une classe d'âge masculine, tandis que la Suède, qui a rétabli une conscription sélective, ne mobilise qu'environ 8 % des jeunes, sur la base de tests médicaux, psychotechniques et scolaires. La Finlande applique une « défense totale » reposant sur un service militaire obligatoire, une réserve entraînée, et l'intégration des enjeux de défense à toute la société. Ce modèle civilo-militaire, soutenu par un fort consensus national, permet de mobiliser jusqu'à 900 000 appelés pour une population de 5,7 millions d'habitants, en cas de crise.

D'autres pays privilégient le volontariat, comme les Pays-Bas avec le « Dienjaar », service militaire volontaire et un service civique (MDT) copiloté avec des acteurs locaux. L'évolution récente du contexte géopolitique amène plusieurs pays à réexaminer la pertinence et les modalités d'un service militaire. La Pologne a ainsi annoncé son intention de rétablir une forme de conscription afin de mobiliser chaque année 100 000 jeunes, tandis que l'Allemagne envisage un dispositif inspiré du modèle suédois, fondé sur un recensement généralisé suivi d'une sélection des candidats selon les besoins opérationnels de l'armée.

---

[310] France Stratégie, juin 2025, « Service national : construire un nouveau modèle français (et européen) ».

Les modèles suédois, procédant à une sélection ciblée, finlandais, reposant sur une réserve large, et néerlandais, s'appuyant des dispositifs de volontariat, fournissent des repères utiles en matière de proportionnalité, de faisabilité et de gouvernance.

En particulier, l'exemple de la Finlande, où la volonté de défendre le territoire et les valeurs du pays est insérée dans la Constitution et dans plusieurs textes législatifs, montre l'importance de l'inscription des finalités dans l'ordre juridique pour permettre leur appropriation par les citoyens et la participation de l'ensemble des acteurs institutionnels, économiques et associatifs.

Aux Pays-Bas, les différents dispositifs innovants ont récemment été déployés dans le cadre d'un programme global pour une communauté nationale plus résiliente, notamment, outre le service militaire volontaire précédemment cité, un intéressant programme pour favoriser la réserve parmi les étudiants. Ainsi, le « *Defensity college* » propose des emplois à temps partiel pour les étudiants de l'enseignement supérieur en tant que militaire. Les étudiants sont employés comme réservistes au sein du ministère de la défense (donc sous statut militaire). Ces derniers sont placés dans une unité en fonction de leurs expertise et intérêts, un à deux jours par semaine, marqués par un changement de lieu de travail tous les six mois. Le programme comporte une formation militaire générale et une formation en développement personnel, toutes deux obligatoires. De façon facultative, les étudiants peuvent participer à d'autres formations militaires.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

2.1.1. S'agissant du contenu de la journée :

Instaurée avec la suspension du service militaire, la JDC est devenue au fil du temps de moins en moins tournée vers la connaissance de la défense et la rencontre avec des militaires susceptibles de partager leur expérience, au profit d'activités davantage orientées vers la citoyenneté.

Le contenu de cette journée a été modifié en ce sens par plusieurs lois intervenues depuis 2004 : la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile[311],

[311] Sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours.

la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique[312], la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique[313], la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité[314], la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique[315], la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense[316], la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé[317], la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille[318], la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels[319].

L'article L. 114-3 du code du service national distingue ainsi désormais des thématiques qui font l'objet d'une présentation, d'une sensibilisation, d'une évaluation ou d'une information générale ou spécifique.

Une modification de la loi est nécessaire pour modifier le contenu des enseignements et informations prévus à cet article, afin de le recentrer sur les enjeux de défense. La Cour des comptes a souligné dans un rapport récent que les « *finalités [de la JDC] doivent être actualisées et redéfinies en adéquation avec l'évolution du contexte* »[320].

2.1.2. S'agissant des données collectées dans le cadre du service national universel

312 Délivrance d'une information sur les modalités de consentement au don d'organes à fins de greffe et sur la possibilité pour une personne d'inscrire son refus sur le registre national automatisé prévu à l'article L. 1232-1 du code de la santé publique.
313 Sensibilisation aux droits et devoirs liés à la citoyenneté et aux enjeux du renforcement de la cohésion nationale et de la mixité sociale.
314 Remise de la charte des droits et devoirs du citoyen français mentionnée à l'article 21-24 du code civil à cette occasion.
315 Délivrance d'une information générale sur le don de sang, de plaquettes, de moelle osseuse, de gamètes et sur le don d'organes à fins de greffe. S'agissant du don d'organes, une information spécifique est dispensée sur la législation en vigueur, sur le consentement présumé et sur la possibilité pour une personne d'inscrire son refus sur le registre national automatisé prévu à l'article L. 1232-1 du code de la santé publique.
316 Remplacement de la sensibilisation à la prévention des risques et aux missions des services de secours ainsi que d'un apprentissage des gestes élémentaires de premier secours par la sensibilisation à la sécurité routière.
317 Information sur la prévention des conduites à risque pour la santé, notamment celles susceptibles de causer des addictions et des troubles de l'audition.
318 Information consacrée à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la lutte contre les préjugés sexistes et à la lutte contre les violences physiques, psychologiques ou sexuelles commises au sein du couple est dispensée.
319 Présentation des enjeux et des objectifs généraux du modèle français de sécurité civile et présentation des possibilités d'engagement en qualité de sapeur-pompier volontaire.
320 Cour des comptes, Rapport public annuel, « La Journée Défense et Citoyenneté, des objectifs à redéfinir », mars 2025.

Dans le cadre du service national universel, la loi autorise actuellement le ministère des armées à recueillir des données concernant les jeunes femmes et hommes, âgés de seize à vingt-cinq ans. Ces données sont relatives à l'état civil ainsi qu'à leur situation familiale, scolaire, universitaire et professionnelle (art. L. 113-2 du code du service national).

Une fois recensées, les personnes assujetties aux obligations du service national doivent signaler tout changement de domicile ou de résidence, de situations familiale et professionnelle jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans (art. L. 113-7 du code du service national). Cette obligation de mise à jour demeure, dans les faits, peu mise en œuvre[321].

Également, la personne qui participe à la JDC ne déclare à cette occasion aucune donnée subjective liée notamment à un intérêt pour les enjeux défense et à l'éventualité d'une intégration au sein des dispositifs existants.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

2.2.1. S'agissant du contenu de la journée

Les mesures proposées ont pour premier objectif d'accroître la connaissance des forces armées et la résilience des jeunes citoyens conformément à la stratégie nationale de résilience, ce qui aura pour finalité de renforcer le lien entre l'armée et la Nation.

Le deuxième objectif de cette journée consiste à conforter le vivier de recrutement au sein des forces armées et formations rattachées, en particulier au profit du nouveau service national volontaire, mais également au profit d'autres dispositifs tels que la réserve opérationnelle, les volontariats ou encore l'engagement en tant que militaire d'active.

Aussi apparaît-il nécessaire de modifier l'article L. 114-3 du code du service national qui définit le contenu du programme, afin de mettre en adéquation cette journée avec ces deux objectifs prioritaires, par une « remilitarisation », qui doit être toute entière dédiée aux enjeux de défense, aux échanges des jeunes avec les militaires, à la découverte, de l'environnement des forces armées, de la diversité de leurs métiers, de leur organisation, de leurs équipements et opérations, avec notamment le témoignage de militaires.

[321] Alors que la quasi-totalité des jeunes se fait recenser (98,2% de la cohorte 1997), l'obligation de mise à jour des données personnelles jusqu'à 25 ans demeure « théorique » (rapport public annuel de la Cour des Comptes 2025 – la journée défense et citoyenneté – page 146).

Par ailleurs, la délivrance du certificat de participation à la journée sera désormais conditionnée, entre autres, à la réalisation les examens de santé prévus par l'article L. 2132-2 du code de la santé publique. La journée de mobilisation sera ainsi l'occasion d'effectuer une photographie de la situation sanitaire et épidémiologique d'une même classe d'âge.

2.2.2 S'agissant des données collectées dans le cadre du service national universel

En premier lieu, le projet de texte vise à mieux articuler le lien entre les deux obligations que constituent à l'âge de seize ans le recensement et, « *entre la date du recensement des Français et leur dix-huitième anniversaire* » (article L. 114-2), la participation à la nouvelle journée de mobilisation.

Le recensement poursuit un double objectif, pour la défense nationale : préparer la convocation à la journée de mobilisation, en identifiant les jeunes Français concernés et en obtenant les informations permettant de les contacter ; préparer l'éventuelle mise en œuvre des lois permettant en cas de crise ou de menace le renforcement des moyens à disposition des armées par des ressources complémentaires issues de la population civile. A ce titre, les données collectées doivent comprendre, outre les données d'état civil et les données permettant de contacter le jeune, celles relatives à leur situation familiale, scolaire, universitaire et professionnelle et à leurs compétences attestées.

La journée de mobilisation offre, quant à elle, l'occasion de créer un lien direct entre les armées et les jeunes Français des deux sexes et doit permettre d'identifier ceux d'entre eux qui manifestent un intérêt personnel, une motivation et des aptitudes particulières pour servir au sein des forces armées, en particulier ceux d'entre eux qui souhaitent s'engager dans le cadre du nouveau service national.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

3.1.1. S'agissant du contenu de la journée

En premier lieu, il a été envisagée la création d'une seconde journée, citoyenne universelle et obligatoire, à un âge qui restait à déterminer, par exemple entre la fin des études et l'entrée dans la vie active. Cette seconde journée aurait été articulée autour de temps forts consacrés à la sensibilisation au contexte géopolitique, à la connaissance des valeurs de la République et à une réflexion sur le vivre ensemble et sur le sens de l'engagement, à la lutte contre la désinformation et la formation à la

conduite à tenir en cas de crise. Cette option n'a finalement pas été retenue compte tenu du doublement des coûts actuels de la JDC qu'elle impliquait.

En second lieu, a été envisagé de ne pas maintenir dans la loi les dispositions prévoyant que la JDC était l'occasion de réaliser des tests d'évaluation des apprentissages fondamentaux de la langue française, afin d'englober cette obligation dans une notion générique de tests utiles aux armées prévus au niveau réglementaire. Cette option a été écartée dans la mesure où cette obligation historiquement opérée lors de la conscription et résultant de la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national précitée, demeure une occasion spécifique de disposer d'un portrait statistique du niveau de lecture d'une classe d'âge, y compris les personnes déscolarisées.

3.1.2. S'agissant des données collectées dans le cadre du service national universel

En premier lieu, il a été envisagé de créer une disposition législative spécifique pour garantir le droit du ministère des armées d'accéder ou de se faire communiquer les données personnelles utiles par les administrations ou entreprises qui les détiennent, pour les mêmes finalités que celles du recensement, à l'exclusion de données sensibles[322] et en prévoyant un dispositif de traçabilité des transmissions.

En deuxième lieu, il a été envisagé de permettre à l'administration d'enjoindre, sous peine de sanction pécuniaire, à la personne assujettie à l'obligation de recensement et à celle d'information de l'administration de tout changement de domicile ou de résidence, de situation familiale et professionnelle au titre de l'article L. 113-7 et qui n'aurait pas satisfait à ces obligations, de procéder à la régularisation de sa situation le cas échéant. Ce régime de sanction n'a finalement pas été retenu, au profit du maintien des mesures incitatives existantes en l'état (impossibilité d'être investi de fonction publique de l'article L. 111-3 et impossibilité d'inscription aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique de l'article L. 114-6).

Ces deux premières options n'ont pas été retenues.

En troisième lieu, le maintien de l'âge d'actualisation des données à vingt-cinq ans mentionné à l'article L. 113-7 du code du service national, cohérent avec la suspension de l'appel sous les drapeaux depuis 1997 aurait pu être retenu. Néanmoins, il a été jugé

[322] Au sens de l'article 6 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : données relevant l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que les données génétiques, données biométriques, données concernant la santé ou les données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique.

nécessaire d'opter pour une borne d'âge plus tardive (jusqu'à cinquante ans) en raison de la nécessité de recueillir les informations nécessaires à la mise en œuvre des régimes de défense prévus aux livres I (mobilisation et mise en garde) et II (réquisitions) de la partie II du code de la défense. Le législateur a prévu de longue date ces régimes permettant, en cas de menace pour la sécurité nationale, de compléter les moyens propres des forces armées par l'apport de compétences ou d'aptitudes spécifiques détenues au sein de la population générale. Tel est, en particulier, le cas des réquisitions dont le Parlement a entièrement rénové le cadre légal lors de la précédente loi de programmation militaire. Ces régimes n'ont vocation à s'appliquer qu'à titre exceptionnel. Ils supposent, cependant, que les armées disposent d'informations pertinentes et actualisées, relatives en particulier aux compétences professionnelles ou qualifications, détenues par les Français, qui présenteraient un intérêt pour la défense nationale en cas de menace pour la sécurité nationale. Ceci justifie d'étoffer la nature des données collectées dans le cadre du recensement et d'en allonger l'obligation d'actualisation jusqu'à l'âge de cinquante ans.

3.2. OPTION RETENUE

3.2.1. La « remilitarisation » de la journée défense et citoyenneté, transformée en journée de mobilisation

La mesure entend se concentrer sur les effets de la JDC actuelle en vue de développer la résilience des jeunes citoyens et l'attractivité des métiers de la défense sur une journée unique.

Ce choix implique de recentrer à l'article L. 114-3 du code du service national le programme de la journée sur les objectifs initiaux de la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, incluant l'enseignement des enjeux et des principes de la défense nationale, dans la continuité de l'enseignement de la défense prévu par l'article L. 312-12 du code de l'éducation, mais aussi le maintien des tests d'évaluation des apprentissages fondamentaux de la langue française. Il est notamment prévu que les jeunes puissent recevoir « *une formation qui comporte une sensibilisation aux activités militaires* ».

En effet, la JDC, rebaptisée journée de mobilisation, est repensée pour que les jeunes citoyens vivent une première expérience de défense au contact des militaires, permettant de développer leur intérêt pour les enjeux de sécurité et de nouer une relation de confiance pérenne avec les armées. Il est ainsi proposé d'ajouter dès l'article L. 111-2 du code du service national que la nouvelle journée de mobilisation a pour objet d'« *accroitre la connaissance des forces armées* » et de conforter l'esprit mais aussi « *la volonté* » de défense.

Il est aussi proposé de préciser au même article que cette journée contribue au recrutement volontaire des militaires d'active et de réserve, des jeunes appelés du service national dans la mesure où elle est, comme le prévoit le projet de loi, « *l'occasion d'identifier les aptitudes et motivations des Français pour un engagement au sein des forces armées et formations rattachées* ».

La journée de mobilisation et le nouveau service national ont vocation à remplacer les séjours de cohésion prévus dans le cadre du service national universel lancé en 2019 et dont la suppression a été annoncée par le Premier ministre dans un communiqué du 19 septembre 2025[323] : « *[Le Premier ministre] a décidé la suppression des délégations interministérielles suivantes : […] Suppression de la délégation générale en charge du service national universel (SNU) au 1er janvier 2026, dans un contexte de mise en extinction du SNU* ». De même, le chef de l'Etat a déclaré dans son allocution du 27 novembre 2025 que l'évolution du contexte a conduit à remplacer le SNU par un dispositif plus adapté : « *Là où nous soutenions l'ambition d'un service national universel pour conforter la cohésion au sein d'une classe d'âge, l'accélération des crises, le durcissement des menaces me conduisent à proposer aujourd'hui un service national purement militaire qui, sans être universel, peut engager toute une génération* ».

L'éducation à la citoyenneté est quant à elle maintenue dans le cadre de la journée de mobilisation, par l'explication des enjeux et des rôles constitutionnels en matière de défense, ainsi que par la mise en avant des valeurs cardinales de liberté, d'égalité et de fraternité tout au long de la journée. En effet, il est prévu que les jeunes puissent lors de cette journée être « *sensibilisés aux droits et devoirs liés à la citoyenneté et aux enjeux du renforcement de la cohésion nationale et de la mixité sociale ainsi qu'aux activités mémorielles* » (article L. 114-3 du code du service national).

La rédaction de l'article L. 114-3 est ainsi simplifiée et constitue une base légale suffisante, sans qu'il soit nécessaire de préciser l'ensemble des enseignements et informations qui pourront être délivrés dans le cadre de la journée, en rapport avec l'objet que lui donne la loi.

Afin de percevoir un certificat de participation, les jeunes Français devront, en plus d'avoir suivi l'intégralité de la journée et rempli le questionnaire mentionné au 3.2.2., justifier à compter du 1er janvier 2027 avoir réalisé les examens de santé prévus par l'article L. 2132-2 du code de la santé publique. La journée de mobilisation sera ainsi l'opportunité d'avoir connaissance de la situation sanitaire et épidémiologique d'une même classe d'âge.

---

[323] *Communiqué de presse : Création de la Mission « État Efficace » et adoption par le Premier ministre de ses premières propositions*, 19 septembre 2025

3.2.2. Les informations recueillies lors de la journée de mobilisation

Aux informations actuellement collectées s'ajouteront, lors du recensement, celles relatives aux compétences attestées des jeunes français, l'ensemble des données ainsi recueillies étant nécessaires à la préparation de la journée de mobilisation, à la mise en œuvre des régimes de défense prévus aux livres I et II de la deuxième partie du code de la défense ainsi qu'à l'application des dispositions du code électoral.

Au-delà de ces premières informations, seront recueillies lors de la journée de mobilisation, via un questionnaire, des informations destinées à apprécier leur disponibilité, leur motivation, leurs capacités et leurs aptitudes pour servir au sein des forces armées et formations rattachées. Les jeunes citoyens seront à cette occasion invités à préciser leur souhait d'engagement au sein des forces armées et formations rattachées et en particulier du service national.

Le projet de loi prévoit expressément qu'aucune donnée dite « sensible » (au sens de l'article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : données relevant l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que les données génétiques, données biométriques, données concernant la santé ou les données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique) ne sera collectée.

Néanmoins, par exception et sous réserve de l'accord de la personne, des données concernant la santé et les engagements associatifs pourront être collectées afin d'apprécier la motivation ou l'aptitude à un engagement au sein des forces armées et formations spécialisées.

N'est pas remise en cause la contrainte en vigueur (article L. 114-6) qui subordonne jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans et sauf cas de force majeure l'inscription aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique à la participation à la journée de mobilisation .

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Seront abrogés les articles L. 111-2-1, L. 112-6 et L. 114-4 du code du service national.

Seront modifiés les articles L. 111-2, L. 113-2, L. 113-3, L. 113-4, L. 113-7, l'intitulé du chapitre IV du titre Ier du livre Ier, les articles L. 114-1, L. 114-2, L. 114-3, L. 114-5, L. 114-6, L. 114-7, L. 114-8, L. 114- 9, L. 114-10, L. 114-11, L. 114-12 et L. 130-1 du code du service national, les articles L. 4211-1 et L. 4211-3 du code de la défense, ainsi que l'article L. 3142-97 du code du travail.

La modification du code du service national prévue par la présente réforme s'inscrit dans le cadre de l'article 34 de la Constitution qui prévoit que la loi fixe les règles concernant les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne, avec notamment la modification par le présent projet d'articles relatifs aux obligations incombant à tous les citoyens d'une classe d'âge donnée dans le cadre du service national.

Par ailleurs, l'abrogation de l'article L. 112-6 du code procède notamment de l'application du principe d'égalité devant la loi prévu par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Dès lors que le traitement de données personnelles autorisé par la mesure est nécessaire, adéquat et proportionné aux finalités poursuivies, la disposition est conforme au Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La présente mesure ne présente aucun effet sur l'emploi, d'une part parce que l'administration et les armées s'organisent à iso périmètre pour mettre en œuvre les modifications prévues par la présente mesure, d'autre part parce que les mesures dédiées à l'actualisation des données des assujettis ou à la militarisation de l'actuelle JDC n'entrainent pas d'effet sur l'emploi.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La mesure n'a pas d'impact sur les entreprises.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

A l'article L. 114-2 du code du service national, la mise en place, à partir du 1er janvier 2027, d'une nécessaire justification de la réalisation des examens de santé prévus par l'article L. 2132-2 du code de la santé publique pourrait avoir des impacts organisationnels sur les médecins du secteur privé.

En effet, ceux-ci seraient sollicités pour délivrer ou confirmer des attestations d'examens déjà réalisés, ce qui pourrait leur ajouter une charge de travail ponctuelle. De plus, les jeunes n'ayant pas réalisé les examens obligatoires devraient solliciter une consultation afin de pouvoir recevoir l'attestation de participation à la journée de mobilisation, ce qui pourrait générer une hausse ciblée mais temporaire du nombre de consultations.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Afin de mettre en œuvre la JDC telle qu'envisagée dans le cadre de la JDC-nouvelle génération (JDC-NG), le ministère des armées a obtenu au titre de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 une augmentation de ses crédits de fonctionnement (relevant du programme 169) à hauteur de 15 M€, permettant sa mise en œuvre lors du premier semestre et une généralisation à compter du 1er septembre 2025. Une part importante des crédits dévolus à cette mesure a financé des achats de matériels visant à mettre en œuvre les nouvelles activités prévues et qui ne sont pas renouvelés annuellement.

Compte tenu de l'investissement réalisé en 2025, le passage à la journée de mobilisation n'occasionne pas de surcoût budgétaire sur le programme 169, dont les crédits s'élèvent à 37,6 M€ en AE/CP pour chaque année de la chronique.

Certains coûts générés par la journée de mobilisation relevant d'autres programmes de la mission « Défense » (P178 et P212) sont recensés dans le cadre de la comptabilité analytique relative au coût de la journée.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

La nouvelle journée de mobilisation reste dans le cadre limité d'une journée de sept heures et son impact sur les modalités de mobilisation des particuliers est sans changement.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Un dispositif existant (https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/R2054) sur lequel les communes s'appuient déjà

afin de recueillir les pièces nécessaires auprès des jeunes concernés permet à ces derniers d'effectuer leur recensement par voie dématérialisée. Ce dispositif est garanti par les articles L. 112-8 et L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration et, par conséquent, il n'est pas nécessaire d'en faire mention dans le présent article comme l'a précisé le Conseil d'Etat lors de l'examen du texte. De plus, cette procédure en ligne est simplifiée depuis le 17 novembre 2025, avec notamment moins de pièces à fournir. Par ailleurs, la suppression de la mention selon laquelle le recensement s'effectue à la mairie du domicile du jeune – qui ne relève pas du domaine de la loi - n'a aucun impact sur les collectivités territoriales concernées, qui continueront d'effectuer cette mission.

Enfin, le présent article élargit les données récoltées lors du recensement en ajoutant les données relatives aux compétences attestées des jeunes français. Ces dispositions n'auront toutefois qu'un impact limité sur les collectivités territoriales, notamment les mairies du domicile du jeune qui seront en charge de recueillir ces données.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La nouvelle journée de mobilisation reste dans le cadre limité d'une journée de sept heures et son impact sur les modalités de mobilisation des services administratifs est sans changement.

De plus, ni le plan de communication autour de la journée de mobilisation qui pourra être mené au niveau ministériel ni les actions spontanées de communication à ce sujet ne devraient créer de surcharge de travail pour les services compétents du ministère des armées et des anciens combattants.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

La journée de mobilisation a été pensée dans une démarche d'universalité et d'inclusivité afin de permettre à chaque jeune, sans distinction, de participer pleinement. Les personnes reconnues en situation de handicap continueront, si elles en font la demande, à en être exemptées[324].

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

[324] *Cf*. article L. 114-7 du code du service national.

Le service national universel est fondé sur l'universalité et l'égalité des droits et obligations.

L'abrogation de l'article L. 112-6 du code du service national, au demeurant désuet, met fin à une différence de traitement entre les femmes et les hommes au regard de la période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

La mesure vise à renforcer le sentiment d'appartenance des jeunes citoyens à la communauté nationale et à susciter son désir d'engagement dans les armées, notamment en tant qu'appelé du service national, ainsi que l'a suggéré le Président de la République lors de son discours sur le service national le 27 novembre 2025 : « *Jeunes, qui êtes aujourd'hui appelés à participer à la JDC ou engagés dans la réserve opérationnelle, engagés dans l'armée d'active, tous et toutes, vous incarnez la jeunesse de France qui se tient prête, qui se tient debout, qui vibre au son de la Marseillaise, qui n'a pas peur de s'engager pour les autres, qui est fière de son pays, des valeurs républicaines qui l'incarnent*. »

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'histoire du service national montre que le consentement à cette sujétion dépend de l'appréciation par les autorités politiques et militaires, comme par la société civile, de la nature des menaces qui pèsent sur la communauté nationale. La remilitarisation de la JDC répond à une dégradation du contexte international et au besoin de mobilisation de la population exprimé par la RNS 2025. Sans mésestimer d'éventuelles réactions négatives, son acceptation par la Nation en sera facilitée.

Elle contribuera aussi au renforcement de la cohésion nationale et de la volonté de défense, en permettant aux jeunes citoyens de mieux en percevoir les enjeux.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Les efforts déployés par l'État pour réduire l'empreinte écologique des activités liées à la journée de mobilisation, telles que la limitation des déplacements ou l'utilisation de supports numériques, démontrent une volonté de concilier défense nationale et respect de l'environnement. En effet, ses activités, de courte durée et principalement pédagogiques, ne génèrent ni pression significative sur les ressources naturelles ni émissions notables. De plus, son organisation logistique repose sur des infrastructures existantes, limitant ainsi toute empreinte supplémentaire.

De cette manière, la journée de mobilisation s'inscrit pleinement dans la stratégie globale de transition écologique de la France.

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

La CNIL a été consultée de manière facultative sur le fondement des dispositions du e) du 2° du I de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, et a rendu son avis le 7 février 2026.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes a été saisi à titre facultatif et a rendu un avis favorable le 5 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les présentes dispositions entrent en vigueur le lendemain de la publication de la présente loi au *Journal officiel* de la République française.

Toutefois, l'article L. 113-7 du code du service national, dans sa rédaction résultant du présent article, s'applique aux seules personnes n'ayant pas atteint l'âge de vingt-cinq ans à la date de son entrée en vigueur. Également, la dernière phrase du dernier alinéa de l'article L. 114-2 du code du service national, dans sa rédaction résultant du présent article, entre en vigueur le 1er janvier 2027.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions de la présente mesure modifiant les codes du service national et de la défense sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République. Au regard de son objet, la modification de ces codes n'appelle pas de dispositions spécifiques pour son application ultramarine.

5.2.3. Textes d'application

Seront fixées par voie réglementaire, par décret pris en Conseil d'Etat, les modalités d'application du chapitre III du titre premier du livre Ier du code du service national, relatif au recensement et à la mise à jour, ce qui inclut la liste des données à caractère personnel que les Français déclarent à l'occasion du recensement (article L. 113-2) ainsi

qu'à l'occasion de la journée de mobilisation (deuxième alinéa de l'article L. 114-3) et l'actualisation de ces données (article L. 113-7).

Aussi, pourront être fixées par voie réglementaire, et notamment par décret en Conseil d'État les modalités d'application du chapitre IV relatif au contenu de la journée, appelées par l'article L. 114-13 du même titre du même titre du code du service national.

CHAPITRE II – CREER UN NOUVEAU SERVICE NATIONAL, MILITAIRE, FONDE SUR LE VOLONTARIAT

Article 24 – Service national

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La revue nationale stratégique 2025 (RNS 2025), diffusée à l'été 2025, a acté le changement majeur de contexte stratégique d'ensemble de ces dernières années, très différent de la situation de 1997 et des « dividendes de la paix » postérieurs à la chute du Mur de Berlin, et qui rend réaliste l'hypothèse d'un possible engagement de haute intensité, aux frontières de l'Europe ou impliquant la France par déclenchement des mécanismes fixés par les traités OTAN (principe d'assistance introduit par l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord) ou de l'Union Européenne (clause de défense mutuelle définie par l'article 42 § 7 du traité sur l'UE). A cette hypothèse de conflit militaire ouvert s'ajoutent le constat de menaces hybrides (attaques informatiques, tentatives de subversion notamment dans les outremers français, sabotages) ainsi qu'une récurrence accrue de catastrophes naturelles liées aux effets du changement climatique. Enfin, les leçons tirées de la pandémie COVID 19 ont montré l'importance de la résilience et de la préparation, tant matérielle qu'en termes d'identification des ressources humaines clé.

Ce contexte impose, en complément indispensable aux efforts de réarmement, de reconstitution de stocks stratégiques, de consolidation de la Base industrielle et technologique de défense (BITD) et d'accélération des boucles d'innovation, de renforcer le pacte noué entre la Nation et ses armées et de faire progresser la Nation dans son ensemble afin que l'esprit de défense irrigue la société et renforce sa cohésion ainsi que sa capacité à faire face à ces menaces.

« *Tous les citoyens doivent pouvoir devenir acteurs de la cohésion nationale et de la résilience pour se protéger eux-mêmes, leurs proches et ainsi permettre une meilleure préparation de l'ensemble du pays. L'engagement, sous toutes ses formes au sein des armées ou d'un dispositif de mobilisation civile, doit être ancré dans le parcours citoyen de chacun et valorisé au quotidien* » RNS 25 (§2.2).

Le parcours de défense des jeunes, dénommé service national universel dans le code du service national (articles L. 111-2 et suivants) est aujourd'hui articulé autour de deux

temps principaux obligatoires : le recensement et la journée de défense et de citoyenneté.

Le recensement est accompli par les jeunes Français à 97,6%[325]de la classe d'âge à vingt-cinq ans. Sur la base des informations ainsi déclarées, le recensement permet de préparer la convocation à la journée défense et citoyenneté des jeunes français ainsi que de faciliter l'inscription d'office sur les listes électorales des jeunes majeurs prévue par le 1° du II de l'article L. 11 du code électoral.

La journée défense et citoyenneté accueille près de 800 000 jeunes par an sur tout le territoire national, dans le cadre de 18 000 journées actuellement[326]. Elle est souvent la seule opportunité de rencontre de chaque jeune Français avec des militaires de son pays. Elle est essentielle pour renforcer le lien entre les armées et la société civile et permet d'accroître l'attractivité des métiers de la défense afin de favoriser l'engagement militaire. Pour les pouvoirs publics en général et le ministère des Armées en particulier, cette rencontre constitue le socle d'une relation qui doit être plus durable avec la jeunesse.

Dans le cadre de leur service national universel, les jeunes Français recensés, âgés de moins de 18 ans avaient également la possibilité, depuis 2020 de participer à un séjour de cohésion organisé par l'Etat consistant en une période de vie collective avec hébergement et de s'engager à participer à une mission d'intérêt général. Ce séjour et cette mission d'intérêt général avaient pour objet de renforcer la cohésion nationale, de favoriser la mixité sociale et territoriale, de développer une culture de l'engagement et de contribuer à l'orientation et à l'accompagnement des jeunes.

Aujourd'hui, sous statut civil, la possibilité leur est offerte d'accomplir une période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale (PMIPDN) de 5 à 30 jours, organisée par les forces armées et formations rattachées, visant à contribuer à l'éducation militaire des citoyens et à susciter leur adhésion à l'organisation de la défense militaire, à les préparer à s'orienter vers un engagement d'active ou à intégrer les réserves militaires opérationnelles ainsi qu'à leur faire mieux percevoir l'esprit de défense et les valeurs qui s'y rapportent.

Créé en 1997 pour prendre le relais du volet militaire du service obligatoire, le contrat de « volontaire dans les armées »[327] constitue, sous statut militaire, une autre forme

[325] Source système d'information DSNJ, 2023.
[326] Source système d'information DSNJ, 2023.
[327] Ce contrat est régi notamment par les articles L. 4132-5, L. 4132-6, L. 4132-11 et L. 4139-16 du code de la défense et le décret n° 2008-955 du 12 septembre 2008 relatif aux volontariats militaires

d'accomplissement du service national universel par lequel les citoyens concourent à la défense et à la cohésion de la Nation,[328] pouvant durer jusqu'à cinq ans.

La mise en place du service national s'inscrit dans la continuité de ces dispositifs. Il permet de prolonger la logique d'acculturation à l'esprit de défense, en ouvrant une possibilité d'engagement concret, volontaire et strictement militaire au service de la Nation. Centré exclusivement sur la défense du territoire national, d'une durée limitée à 10 mois, il est par principe sélectif pour assurer son adéquation avec le besoin opérationnel des armées qui en exerceront la gouvernance exclusive.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les dispositions relatives au service national et aux volontaires militaires s'inscrivent dans le cadre de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoyant que la loi fixe, en particulier :

- les règles concernant les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;
- et qu'elle détermine les principes fondamentaux de l'organisation générale de la Défense nationale.

Elles s'inscrivent plus largement dans le bloc de constitutionnalité, à travers les principes posés par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

- à l'article 6 celui que tous les citoyens sont égaux et également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ;
- à l'article 13 celui qu'une contribution commune est indispensable pour l'entretien de la force publique et qu'elle elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ;
- aux articles 14 et 15 dont découle une exigence de bon usage des deniers publics ;[329]
- ainsi qu'à travers la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, réaffirmés par la Charte de l'environnement, au nombre desquels figurent

[328] Cf. articles L. 111-1, L 111-2, L. 120-37 et L. 121-1 du code du service national.
[329] Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006.

l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire.[330]

L'article 1er de la Constitution impose également que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales.

De plus, il résulte des dispositions de l'article 3 de la Déclaration de 1789 et de l'article 3 de la Constitution de 1958 qu'en principe ne sauraient être confiées à des personnes de nationalité étrangère des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale.[331]

Enfin, l'article 38 de la Constitution prévoit que le Gouvernement puisse, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Cette disposition fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre,[332] ainsi que leur domaine d'intervention.[333] Le législateur peut ainsi habiliter le Gouvernement à modifier ou compléter un code existant.[334]

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La convention du 1er mars 1980 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ratifiée par la France[335], impose de prendre toutes les mesures appropriées pour assurer le droit des femmes à occuper des emplois publics dans des conditions d'égalité avec les hommes (article 7).

Plus particulièrement, le recrutement des jeunes militaires est encadré par :

- la convention du 26 janvier 1990 relative aux droits de l'enfant. Par cette convention qu'elle a ratifiée[336], la France s'est engagée à s'abstenir d'enrôler dans ses forces armées toute personne n'ayant pas atteint l'âge de quinze ans (article 38) ;
- le protocole facultatif du 25 mai 2000 à la convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication des enfants dans les conflits armés. Par ce

[330] Décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011.
[331] Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998.
[332] Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977.
[333] Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986.
[334] Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003.
[335] Décret n° 84-193 du 12 mars 1984 portant publication de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ouverte à la signature à New York le 1er mars 1980.
[336] Décret n°90-917 du 8 octobre 1990 portant publication de la convention relative aux droits de l'enfant, signée à New York le 26 janvier 1990.

protocole qu'elle a ratifié[337], la France s'est engagée à ce que les personnes n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans ne fassent pas l'objet d'un enrôlement obligatoire dans ses forces armées (article 2) et à ce que les membres de ses forces armées n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans ne participent pas directement à des hostilités (article 1er).

La possibilité que soit institué un service de caractère militaire, qui n'est alors pas qualifiable de travail forcé ou obligatoire, est reconnue par :

- la convention n° 29 du 28 juin 1930 de l'organisation internationale du travail concernant le travail forcé (article 2) ; [338]
- la convention de Rome du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 4) ;[339]
- le pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (article 8).[340]

Des engagements ont également été pris par la France dans le cadre de :

- l'arrangement France-Argentine du 26 janvier 1927 relatif au service militaire ;[341]
- l'arrangement France-Pérou du 16 mars 1927 relatif au service militaire ;[342]
- l'arrangement France-Paraguay du 30 août 1927 concernant le service militaire ;[343]
- l'accord France-Chili du 9 juin 1928 relatif au service militaire;[344]

---

[337] Décret n° 2003-373 du 15 avril 2003 portant publication du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, fait à New York le 25 mai 2000.
[338] Décret du 12 août 1937 portant promulgation du projet de convention concernant le travail forcé ou obligatoire, adopté par la conférence internationale du travail dans sa quatorzième session tenue à Genève du 10 au 28 juin 1930.
[339] Décret n° 74-360 du 3 mai 1974 portant publication de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée le 4 novembre 1950, de ses protocoles additionnels n° 1, 3, 4 et 5, signés les 20 mars 1952, 6 mai et 16 septembre 1963 et 20 janvier 1966, ainsi que des déclarations et réserves qui ont été formulées par le Gouvernement de la République française lors de la ratification.
[340] Décret n" 81-76 du 29 janvier 1981 portant publication du pacte international relatif aux droits civils et politiques, ouvert à la signature à New York le 19 décembre 1966.
[341] Décret du 30 janvier 1927 approuvant l'arrangement relatif au service militaire signé à Paris le 26 janvier 1927 entre la France et la république Argentine.
[342] Décret du 29 mars 1927 portant approbation et application de l'arrangement relatif au service militaire signé à Paris, le I6 mars 1927, entre la France et le Pérou.
[343] Décret du 25 octobre 1927 portant approbation de l'arrangement entre la France et le Paraguay concernant le service militaire.
[344] Décret du 28 mars 1935 portant promulgation de l'accord relatif au service militaire signé à Santiago du Chili le 9 juin 1928 entre la France et le Chili.

- l'arrangement France-Colombie du 16 février 1932 relatif au service militaire ;[345]
- la convention France-Luxembourg du 30 mars 1949 relative au service militaire ;[346]
- la convention France - Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord du 21 décembre 1949 relative au service militaire ;[347]
- - la convention France-Israël du 30 juin 1959 relative au service militaire des double-nationaux ;[348]
- la convention France-Belgique du 12 octobre 1962 relative au service militaire ;[349]
- la convention France-Espagne du 9 avril 1969 relative au service national des double-nationaux ;[350]
- la convention France-Italie du 10 septembre 1974 relative au service militaire des double-nationaux ;[351]
- la convention France-Tunisie du 18 mars 1982 relative aux obligations de service national en cas de double nationalité [352] et son avenant du 4 décembre 2003 ;[353]
- l'accord franco-algérien du 11 octobre 1983 relatif aux obligations du service national ;[354]

---

[345] Décret du 16 mars 1934 portant approbation et publication de l'arrangement relatif au service militaire signé à Bogota le 16 février 1932 entre la France et la Colombie.
[346] Décret n° 50-282 du 6 mars 1950 portant publication de la convention entre la France et le Luxembourg relative au service militaire, signée à Paris le 30 mars 1949.
[347] Décret n° 56-1001 du 12 septembre 1956 portant publication de la convention relative au service militaire, conclue le 21 décembre 1949 entre la France et la Grande-Bretagne.
[348] Décret n° 62-1486 du 28 novembre 1962 portant publication de la convention entre la France et Israël relative au service militaire des double-nationaux du 30 juin 1959.
[349] Décret n° 64-1101 du 26 octobre 1964 portant publication de la convention du 12 octobre 1962 entre la France et la Belgique relative au service militaire.
[350] Décret n° 70-756 du 14 août 1970 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement espagnol relative au service national des double-nationaux.
[351] Décret n° 76-1142 du 3 décembre 1976 portant publication de la convention entre la République française et la République italienne relative au service militaire des double-nationaux.
[352] Décret n° 83-739 du 4 août 1983 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne relative aux obligations de service national en cas de double nationalité, signée à Paris le 18 mars 1982, et de l'échange de lettres franco-tunisien du 17 juin 1982 relatif à cette convention.
[353] Décret n° 2007-1092 du 12 juillet 2007 portant publication de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne relative aux obligations de service national en cas de double nationalité, signée à Paris le 18 mars 1982, ainsi qu'à l'échange de lettres franco-tunisien du 17 juin 1982 relatif à cette convention, fait à Tunis le 4 décembre 2003.
[354] Décret n°84-1087 du 5 décembre 1984 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif

- la convention France-Suisse du 16 novembre 1995 relative au service militaire des double-nationaux ;[355]

et, d'une manière plus générale, la convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités[356], modifiée par le second protocole du 2 février 1993.[357]S'agissant des préconisations internationales, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a recommandé en 2022 que les appelés et les volontaires soient en mesure de faire part de leur objection de conscience avant, après ou à tout moment pendant le service militaire.[358]

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

De nombreux pays européens œuvrent à renforcer leur défense en rénovant et diversifiant les possibilités d'engagement de la jeunesse dans les armées (engagement militaire, conscription, réserve…).

Selon une note récente de France stratégie[359], dix pays au sein de l'Union européenne ont un service militaire obligatoire pour les hommes, contre seulement deux appliquant cette obligation aux femmes également.

Certains sont en vigueur de longue date comme en Autriche, à Chypre, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Grèce, en Lettonie tandis que d'autres ont été réintroduits récemment comme en Lituanie (2015), en Suède (2017), en Lettonie (2024) et en Croatie (2025). Le caractère obligatoire de ces services militaires recouvre toutefois des réalités très différentes, la part des jeunes concernés par ce service se situant en général entre 35% et 60%, même si elle atteint 80% en Grèce.

Un service militaire obligatoire ne sous-entend pas nécessairement un recrutement massif de jeunes. La Suède et la Norvège opèrent un processus de sélection fondé sur

---

aux obligations du service national, ensemble trois annexes et un échange de lettres, signé à Alger le 11 octobre 1983

[355] Décret n°97-486 du 12 mai 1997 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relative au service militaire des double-nationaux (ensemble une annexe), signée à Berne le 16 novembre 1995.

[356] Décret n° 68-459 du 21 mai 1968 portant publication de la convention du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités.

[357] Décret n°95-796 du 14 juin 1995 portant publication du deuxième protocole portant modification à la convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, signé à Strasbourg le 2 février 1993.

[358] Rapport analytique du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme n° A/HRC/50/43 du 11 mai 2022.

[359] France stratégie, Note flash, Mai 2025 n°1 « Service national : construire un nouveau modèle français (et européen) »

un questionnaire basé sur la motivation à servir et des tests d'aptitude physique. Seuls 8% des jeunes gens intègrent finalement le service militaire en Suède, contre 15% en Norvège. Ailleurs, comme au Danemark, en Lettonie et en Lituanie, la sélection se fait par tirage au sort.

D'autres pays de l'Union européenne ont adopté un système de service militaire sur la base du volontariat, comme aux Pays-Bas (2023), en Belgique (à compter de 2026) et, quatorze ans après qu'elle a suspendu le service militaire obligatoire, en Allemagne (à compter de 2026). Cette dernière n'exclut cependant pas la possibilité de le rendre à nouveau obligatoire, notamment si les volontaires sont trop peu nombreux au regard des besoins de la Bundeswehr.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le service national répond aux trois objectifs suivants : renforcer le pacte armée-Nation, renforcer la capacité de résistance de la Nation et consolider la formation des jeunes. Il constitue une nouvelle forme d'engagement, distincte et complémentaire de ceux existant au profit de l'active et de la réserve qui concernera des cohortes annuelles en nombre croissant (de 3 000 en 2026 à 10 000 appelés du service national en 2030).

En effet, le contrat de « volontaire dans les armées » ne répond pas à plusieurs besoins spécifiques.

Certes, il place les jeunes sous l'état militaire, est ouvert jusqu'à l'âge de 26 ans maximum (à la date de dépôt de la candidature), est d'une durée minimale de trois mois, résulte exclusivement d'un choix d'admission par les armées, ouvre droit, notamment, aux bénéfices de la rémunération et de la réduction des tarifs ferroviaires, et intègre l'obligation de disponibilité durant 5 ans après la radiation des contrôles (dénommée couramment « réserve opérationnelle de niveau 2 »).

Cependant, le souhait d'ériger en principe l'exclusion de tout service en dehors du territoire national, d'exclure les mineurs et d'uniformiser la durée du contrat à 10 mois non renouvelables conduit à caractériser une forme de volontariat militaire se distinguant du volontariat dans les armées et à devoir créer par la loi ce volontariat particulier, de manière à régler de façon différente cette situation différente, notamment en modifiant des dispositions législatives existantes afin d'instituer au profit de ces volontaires un droit de césure dans leur parcours d'étudiant ou de fonctionnaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mise en place d'un service national, tel que prévu, doit permettre d'accroitre la capacité de résilience et de résistance de la Nation française tout en consolidant les savoir-faire et savoir-être des jeunes et en répondant à leur désir d'engagement dans un contexte sécuritaire dégradé et fragilisé.

Il offre ainsi la possibilité aux jeunes de tenir un rôle actif et utile à la défense de leur pays tout en acquérant des compétences concrètes et une expérience professionnelle reconnue. Il permet aux forces armées de disposer d'un renfort structuré, répondant à leurs besoins opérationnels, en métropole et en outre-mer. Il constitue une opportunité de renforcer le parcours de citoyenneté des jeunes, initié avec une sensibilisation à l'esprit de défense en milieu scolaire, puis suivi par le recensement, d'une part, et la participation à la journée de mobilisation d'autre part. Il offre l'opportunité à ceux qui souhaiteraient s'engager de confirmer leurs appétences.

Enfin, la mise en place du service national contribue à l'adaptation rapide du modèle d'armée en le structurant autour d'un continuum vertueux d'engagement associant l'armée d'active, la réserve et la jeunesse.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

La levée de la suspension et le rétablissement corrélatif du service militaire obligatoire ont été écartés. Ce dernier est en effet fondé sur les principes d'universalité et d'obligation quand le nouveau dispositif de service national se veut sélectif, car destiné à répondre aux besoins spécifiques des armées, et strictement volontaire. En outre, un certain nombre de dispositions suspendues en 1997 ne sont plus d'actualité, dont en premier lieu la limitation aux seuls français de sexe masculin.

Dans le cadre retenu de création du volontariat d'appelé du service national, il aurait pu être envisagé de procéder à une refonte approfondie des dispositions relatives aux volontariats militaires entre le livre I^er^ de la partie 4 du code de la défense, portant statut général des militaires, et le chapitre I^er^ du titre II du livre I^er^ du code du service national, relatif au volontariat dans les armées. En effet, la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national avait créé tant dans la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires (titre III bis nouveau) que dans le code du service national, des dispositions miroirs relatives aux volontaires dans les armées. Ces dispositions couvraient toutes les formes de volontariat, y compris au titre du service militaire adapté (SMA) dans les outre-mer. Elles ont évolué en cohérence

jusqu'à ce que la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires opère une distinction, dans ses articles 24[360], 30[361] et 31[362], entre le volontariat dans les armées et le volontariat pour le service militaire adapté. Cette distinction n'a pas été transposée à l'époque dans le code du service national qui, au contraire, a été actualisé en continuant de qualifier de « volontariat dans les armées » le volontariat pour le SMA. L'option de la refonte a été écartée car dépassant les objectifs de création du nouveau dispositif du service national, sur lequel l'effort législatif est porté. Pour autant, des options présentées au 3.2.9 et au 6 ont été retenues afin de remettre les deux codes en cohérence et d'ouvrir la voie à des travaux ultérieurs.

Un âge minimum de 17 ans est exigé pour devenir militaire (16 ans pour recevoir une formation générale et professionnelle dans une école militaire), le mineur non émancipé devant être pourvu du consentement de son représentant légal.[363] La possibilité d'accomplir un volontariat du service national à partir de cette date a donc été étudiée. Elle aurait permis, en particulier, d'incorporer dès la fin des études secondaires des jeunes n'atteignant leur majorité qu'en fin d'année civile. En définitive, l'âge de 18 ans a été choisi comme l'âge minimum de service sous volontariat d'appelé du service national, quand bien même le contrat aurait pu être signé avant en pratique. En effet, les militaires mineurs sont soumis à des conditions particulières d'emploi destinées à garantir spécifiquement un meilleur niveau de protection de la sécurité et de la santé.[364] Les conditions de formation initiale et d'emploi d'une population mélangeant des volontaires mineurs et de majeurs complexifierait à l'excès le dispositif tout en créant des inégalités de traitement entre jeunes qui, toutes justifiées qu'elles soient, nuiraient à l'esprit de cohésion que le volontariat cherche à insuffler.

3.2. OPTION RETENUE

3.2.1. Création dans le statut général des militaires (SGM) de dispositions statutaires propres au volontariat d'appelé du service national

La section 3 du chapitre II du titre III du livre Ier de la partie 4 législative du code de la défense comprend deux sous-sections, l'une fixant les dispositions communes à tous les militaires servant en vertu d'un contrat, l'autre comportant pour chaque type de contrat un article dédié aux dispositions particulières le régissant. Il est proposé

[360] Actuel article L. 4132-5 du code de la défense.
[361] Actuel article L. 4132-11 du code de la défense.
[362] Actuel article L. 4132-12 du code de la défense.
[363] Article L. 4132-1 du code de la défense.
[364] Article L. 4121-5-1 du code de la défense, transposant la directive européenne 94/33/CE du 22 juin 1994 relative à la protection des jeunes au travail.

d'insérer dans cette seconde sous-section les dispositions statutaires particulières relatives au contrat d'appelé du service national.

Il y sera indiqué que le contrat peut être souscrit tant par les Français que les Françaises, sans retenir l'emploi du masculin générique, en cohérence avec le choix du législateur pour les autres formes de volontariat[365]. S'en écarter conduirait à un effet d'a contrario incohérent avec l'objectif d'ouvrir le dispositif à l'ensemble des jeunes indifféremment de leur sexe.

La durée maximale du service dans le cadre du nouveau dispositif est fixée à 10 mois, afin que ce volontariat puisse s'intercaler en année de césure entre deux années d'études.

Alors que tous les contrats militaires sont renouvelables, il sera fait exception à ce principe, compte tenu de l'objectif de limiter à 10 mois le service sous volontariat d'appelé du service national. La personne qui souhaitera poursuivre un parcours militaire après son volontariat des jeunes du service national sera invitée à souscrire un autre type de contrat, éventuellement un volontariat dans les armées.

L'âge maximum de début du volontariat sera fixé à 26 ans, soit l'âge maximum de report d'incorporation des appelés du service national avant la professionnalisation des armées.[366]

Comme les volontaires dans les armées, les jeunes sous volontariat d'appelé du service national serviront dans les grades de militaire du rang ou, pour ceux ayant suivi avec succès un cycle de formation y donnant accès, au grade d'aspirant. La distinction de première classe pourra venir récompenser les soldats ou matelots qui se seront distingués par leur manière de servir et leur instruction militaire.[367] L'accès à un service au premier grade de sous-officier ou d'officier-marinier est prévue afin que de jeunes infirmiers puissent faire fonction de militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA)[368], ainsi qu'en cohérence avec la possibilité d'avancement à titre exceptionnel des volontaires gendarmes blessés en mission de police prévue à l'article L. 4123-9 du code de la défense.

3.2.2. Nouvelle typologie des contrats

Les jeunes sous volontariat d'appelé du service national constitueront une nouvelle catégorie de militaires servant en vertu d'un contrat, venant s'ajouter à celles déjà

[365] Articles L. 4132-11 et L. 4132-12 du code de la défense
[366] Articles L. 5 et L 5 bis du code du service national.
[367] Article D. 4137-6 du code de la défense.
[368] Décret n°2002-1490 du 20 décembre 2002 fixant le statut des militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées.

énumérées à l'article L. 4132-5 du code de la défense et aux volontaires stagiaires du service militaire volontaire (SMV) qui ne figurent pas dans cet article.

Il est proposé de compléter l'article L. 4132-5 en y intégrant les jeunes sous volontariat d'appelé du service national et les volontaires stagiaires du SMV. Afin d'améliorer la lisibilité et l'intelligibilité de cet ensemble, les quatre types de contrat de volontariat seront regroupés dans une nouvelle catégorie générique, sous la dénomination de « volontaires militaires ». Cette disposition générale permettra aux jeunes ayant signé un contrat d'appelé du service national d'être qualifiés statutairement de volontaires.

3.2.3. Adaptation d'autres dispositions statutaires

Les jeunes sous volontariat d'appelé du service national percevront la solde des volontaires définie par le décret n° 78-729 du 28 juin 1978 fixant les régimes de solde des militaires, qui sera modifié à cet effet. Cet alignement nécessite, au préalable, de prendre en compte l'apparition de cette nouvelle forme de volontariat militaire à l'article L. 4123-1 du code de la défense fixant les principes de la rémunération des militaires. A cette occasion, les principes de la rémunération particulière des volontaires stagiaires du SMA et du SMV seront posés dans le SGM.

L'éventuel bénéfice, sur demande agréée, d'un congé de reconversion de 20 jours ouvrés apparait incompatible avec l'objectif de faire accomplir aux jeunes sous volontariat d'appelé du service national un service d'un mois en formation militaire initiale[369] puis neuf mois en unité, sur l'ensemble du territoire national[370]. En conséquence, il est proposé de modifier l'article L. 4139-5 du code de la défense pour formaliser une exclusion statutaire, plus simple et explicite qu'une politique de refus d'agrément des demandes. A titre de clarification, seront également écartés de ce dispositif les volontaires dont le volontariat a pour objet-même de recevoir une formation professionnelle : volontaires stagiaires du SMA et du SMV, apprentis militaires sous contrat de volontaires dans les armées. Pour autant, ces volontaires comme les jeunes sous volontariat d'appelé du service national pourront prétendre au bénéfice des dispositifs d'évaluation et d'orientation destinés à préparer leur retour à la vie civile prévus par ce même article, ainsi qu'au congé de reconversion s'ils sont blessés en service ou victime d'une affection survenue dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal.

---

[369] La formation militaire initiale a pour objectif d'enseigner un socle commun d'aptitudes militaires (vie en collectivité, combat, secourisme, sport, discipline, civisme, valeurs…) nécessaires à l'exécution des missions de service courant. Elle comportera des phases théoriques et pratiques, des activités de jour et de nuit, en semaine et le week-end.

[370] Par exemple, en régiment d'infanterie, en base navale, en base aérienne.

Une disposition de coordination nécessitera d'être introduite à l'article L. 4139-16 fixant les limites de durée de service des militaires servant en vertu d'un contrat pour y prendre en compte la création des jeunes sous volontariat d'appelé du service national et, incidemment, l'existence des volontaires stagiaires du SMV.

A partir de 2027, les jeunes sous volontariat d'appelé du service national pourront servir dans la gendarmerie nationale. L'article L. 4145-1 du code de la défense fixant la liste du personnel militaire de la gendarmerie nationale nécessite donc d'être modifié pour les inclure.

3.2.4. Intégration dans la réserve opérationnelle

A l'issue de leur volontariat, les jeunes ayant signé un contrat d'appelé du service national, comme actuellement les volontaires dans les armées, intégreront la réserve opérationnelle en tant qu'anciens militaires soumis à l'obligation de disponibilité de 5 ans. Ils contribueront ainsi à compléter le socle de l'armée d'active, suivant le modèle d'armée désormais structuré autour d'un continuum d'engagement associant la jeunesse, l'armée d'active et la réserve.

La modification afférente de l'article L. 4231-1 du code de la défense permettra également de clarifier, dans le sens d'une soumission à cette obligation, la situation des volontaires stagiaires du SMA, contradictoire selon que l'on se réfère à cet article du code de la défense ou au code du service national[371], en raison de la dissonance entre les deux codes exposée au 3.1. Le régime des volontaires stagiaires du SMV sera aligné sur celui des autres volontaires militaires.

3.2.5. Détermination dans le code du service national des finalités et restrictions d'emploi des jeunes sous volontariat d'appelé du service national

Les finalités du nouveau dispositif, qui sont de donner à la jeunesse un rôle actif dans la défense du pays, de permettre aux forces armées, y compris la gendarmerie nationale, de disposer d'un renfort structuré et de prendre place dans un parcours d'engagement du citoyen renforçant l'esprit de défense et la connaissance des armées au sein de la communauté nationale, seront posées dans le code du service national.

L'exclusion des jeunes sous volontariat d'appelé du service national de tout service en dehors du territoire national, engagement pris par le chef des armées lors de son allocution à Varces le 27 novembre 2025, recevra également force de loi.

[371] Dispositions combinées des articles L. 121-1 et L. 121-3 du code du service national.

Incidemment, il sera mis fin à l'incohérence entre les codes de la défense et du service national exposée au 3.1 et des dispositions transitoires relatives à l'ancien service national seront abrogées.

3.2.6. Mesures d'accompagnement dans le parcours étudiant

Le jeune sous volontariat d'appelé du service national ne devra pas être pénalisé dans ses études par son engagement au service de la défense de la Nation. Il est donc prévu qu'il puisse les suspendre et les reprendre à différentes étapes, sa période de volontariat étant alors considérée comme une période de césure.

Ainsi, dans l'hypothèse où il choisirait de souscrire un volontariat en étant inscrit dans une formation, débutée ou non, après inscription dans un établissement, ses études seraient suspendues de droit, sans pouvoir d'appréciation du directeur de l'établissement.

La période de volontariat permettra aux jeunes d'acquérir des compétences concrètes et une expérience professionnelle. Elles pourront être reconnues et valorisées sous la forme de l'attribution d'éléments constitutifs d'une unité d'enseignement, de crédits du système européen d'unités d'enseignement capitalisables et transférables (" système européen de crédits-ECTS ") ou d'une dispense, totale ou partielle, d'enseignements ou de stages[372]. Ce dispositif dont bénéficient déjà les volontaires dans les armées[373], sera également étendu aux volontaires stagiaires du SMA et du SMV.

3.2.7. Mesures d'accompagnement dans la fonction publique

Suivant le principe d'universalité du service national[374], les agents publics civils devront pouvoir accomplir un volontariat d'appelé du service national, au service de la défense de la Nation. A cet effet, il est nécessaire de définir leur situation statutaire durant cette période.

[372] Dans les conditions fixées à l'article D. 642-28 du code de l'éducation.
[373] Article L. 611-9 du code de l'éducation.
[374] Articles L. 11-1 et L. 111-2 du code du service national.

La position statutaire afférente à l'accomplissement du service national[375] a été supprimée en 2016 pour chacun des trois versants de la fonction publique[376]. Dans cette position, le fonctionnaire ne bénéficiait pas de son traitement d'activité.

En revanche, le code général de la fonction publique prévoit désormais l'existence, parmi les congés liés à des activités civiques, d'un congé pour accomplissement d'une période de service militaire, d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve opérationnelle[377]. Dans ce cadre, le fonctionnaire en activité a droit à un congé avec traitement s'il accomplit une période de service militaire, d'instruction militaire ou d'activité dans la réserve opérationnelle pour une durée inférieure ou égale à trente jours cumulés par année civile[378]. Dès lors, il est proposé, a contrario et compte tenu de la durée de 10 mois du volontariat, qu'il puisse s'accomplir par la prise d'un congé sans traitement. Ce dispositif apparait plus simple qu'un détachement, économe pour les deniers publics en évitant une double rémunération et équitable vis-à-vis des autres jeunes sous volontariat d'appelé du service national, qui ne percevront également que leur rémunération militaire. A l'instar du congé de citoyenneté,[379] ce congé sera assimilée à une période de service effectif et ne pourra pas être imputée sur la durée du congé annuel.

D'autres dispositions du statut général de la fonction publique déjà existantes dans des situations comparables seront étendues aux jeunes sous volontariat d'appelé du service national :

- l'âge maximal d'admission pour l'accès à un emploi de la fonction publique sera reculé d'un temps égal à celui de la période de volontariat ;
- le temps du volontariat sera pris en compte dans le calcul de l'ancienneté exigée pour l'accès aux concours internes ;
- la présentation par les candidats des acquis de l'expérience professionnelle à l'occasion d'un concours pourra porter sur celle de jeune sous volontariat d'appelé du service national ;
- la période pendant laquelle une personne déclarée apte au recrutement dans la fonction publique territoriale peut être nommée dans un des emplois

[375] Définie aux articles 32 et 53 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, aux articles 55 et 74 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et aux articles 39 et 63 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.
[376] Article 31 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.
[377] Chapitre IV du titre IV du livre VI de la partie législative du code général de la fonction publique.
[378] Article L. 644-1 du code général de la fonction publique.
[379] Articles 641-1 à L. 641-4 du code général de la fonction publique.

auxquels son concours donne accès sera prolongée de la durée du volontariat ;

- la nomination en qualité d'élève du Centre national de la fonction publique territoriale pourra être reportée à la formation initiale suivante ;
- La période du volontariat sera prise en compte dans le calcul de l'ancienneté de service exigée pour l'avancement.

3.2.8. En amont du service national

L'article L. 115-1 du code du service national[380] prévoit que la période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale (PMIPDN) est accessible aux Français « *ayant l'aptitude reconnue par le service de santé des armées* » pour suivre le cycle de formation correspondant. En pratique, cette reconnaissance s'organise en deux phases :

- la délivrance par un médecin civil d'un certificat médical d'aptitude selon un modèle de type élaboré par le service de santé des armées, indiquant précisément les points sur lesquels l'examen réalisé par le médecin civil doit porter ;
- le renseignement par l'intéressé d'un questionnaire médical en début de PMIPDN. Au vu de ce questionnaire et en cas de doute sur l'aptitude, l'intéressé peut être convoqué pour une visite médicale menée par un médecin militaire.

Une modification rédactionnelle de cet article est proposée afin de clarifier le fait que l'aptitude médicale de ces jeunes civils pour accomplir ce type de période, sous statut civil, peut être établie par un médecin n'appartenant au service de santé des armées mais sous la supervision de celui-ci suivant ses normes.

3.2.9. Habilitation du gouvernement à codifier par ordonnance

Les dispositions législatives relatives aux volontaires du SMV figurent aujourd'hui dans un article isolé de l'ancienne loi de programmation militaire 2019-2025[381], il est proposé au Parlement d'habiliter le Gouvernement à les codifier par ordonnance dans tout code pertinent, en particulier le code de la défense et le code du service national, et à mettre en cohérence autant que de besoin les dispositions régissant le SMV et le SMA.

---

[380] Créé par la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense.

[381] Article 32 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.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article abrogera les articles L. 121-2-1 et L. 121-3 du code du service national.

Le présent article modifiera :

- les articles L. 4123-1, L. 4132-5, L. 4139-5, L. 4139-16, L. 4145-1 et L. 4231-1 du code de la défense ;
- les articles L. 115-1, L. 121-1 et L. 121-2, ainsi que l'intitulé du chapitre I^{er} du titre II du livre Ier, du code du service national ;
- les articles L. 611-9 et L. 611-12 du code de l'éducation. En cohérence, les articles L. 685-1, L. 686-1 et L. 687-1 du même code seront modifiés par l'article [32] du projet de loi ;
- les articles L. 324-3, L. 325-6, L. 325-14, L. 325-39, L. 325-44 et L. 522-6 du code général de la fonction publique.

Le présent article créera :

- un nouvel article L. 4132-11-1 dans le code de la défense ;
- deux sections au sein du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code du service national ;
- un nouvel article L. 644-6 dans le code général de la fonction publique.

Les règles statutaires régissant le volontariat d'appelé du service national seront fixées en tant que garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, du domaine de la loi aux termes de l'article 34 de la Constitution.

Les jeunes sous volontariat d'appelé du service national se différencient des autres volontaires militaires par leur type de contrat : durée unique, pas de possibilité de renouvellement. Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.[382] A

[382] 2009-578 DC, 18 mars 2009, cons. 19, Journal officiel du 27 mars 2009, page 5445, texte n° 2, Rec. p. 73

cet égard, le traitement différent des jeunes sous volontariat d'appelé du service national par rapport à d'autres volontaires militaires, en matière de droit au congé de reconversion, mais aussi par le bénéfice de mesures d'accompagnement dans le parcours étudiant et dans la fonction publique, se justifie d'une part par l'objectif d'accroître la disponibilité de ces volontaires pour les missions de défense et de sécurité nationale, (et, d'autre part, par l'objet de la loi d'inciter les jeunes Français à reporter ou suspendre leurs études, ou leur accès ou leur activité en tant qu'agent public civil pour accomplir un service volontaire de 10 mois afin de défendre la Nation.

Ouvert aux jeunes hommes et aux jeunes femmes, le volontariat d'appelé du service national favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales, comme l'impose l'article 1er de la Constitution.

Réservé aux jeunes de nationalité française, il respecte le principe constitutionnel selon lequel ne sauraient être confiées à des personnes de nationalité étrangère des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale.

L'absence de double rémunération, civile et militaire, des fonctionnaires accomplissant un volontariat d'appelé du service national, est conforme à l'exigence constitutionnelle de bon usage des deniers publics.

Les conditions d'emploi des appelés du service national répondent aux besoins de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, réaffirmés par la Charte de l'environnement, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le volontariat d'appelé du service national est ouvert aux Françaises comme aux Français. La convention du 1er mars 1980 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes est ainsi respectée.

En prévoyant que les jeunes sous volontariat d'appelé du service national ne pourront servir sous les armes qu'à partir de l'âge de 18 ans, les engagements pris par la France dans le cadre de la convention du 26 janvier 1990 relative aux droits de l'enfant et du protocole facultatif du 25 mai 2000 à la convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication des enfants dans les conflits armés, sont également respectés.

Les jeunes accomplissant leur service en tant que volontaires, le dispositif n'entre pas dans le champ d'application des dispositions conventionnelles visant à interdire le travail forcé ou obligatoire.

Le dispositif n'entre pas non plus dans le champ des accords, arrangements et conventions bilatérales visant à articuler des obligations d'accomplissement d'un service militaire en France et dans l'autre Etat partie, à l'exception de deux d'entre-eux :

- la convention France-Israël du 30 juin 1959 relative au service militaire des double-nationaux, dans la mesure où elle prévoit que les double-nationaux auront la possibilité de prendre volontairement du service dans les forces armées de l'Etat de leur choix avant d'avoir été appelés par l'autre Etat pour accomplir leur service militaire actif. Le temps de service actif qu'ils auront ainsi accompli en qualité d'engagé viendra en déduction de la durée de leurs obligations légales d'activité dans l'Etat où ils auraient dû normalement accomplir le service militaire actif ;
- la convention France-Suisse du 16 novembre 1995 relative au service militaire des double-nationaux, dans la mesure où elle définit pour la France les obligations militaires comme « *le service national dans toutes ses formes* ».

La convention France-Belgique du 12 octobre 1962 relative au service militaire et la convention France-Espagne du 9 avril 1969 relative au service national des double-nationaux comportent les mêmes dispositions que celles de la convention France-Israël mentionnées ci-dessus, mais elles sont inopérantes en l'absence, pour le moment, d'obligation de service militaire dans ces deux Etats.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

S'agissant du ministère des armées, le service national est valorisé à hauteur de 2,3 Md€ sur la période 2026-2030 qui font l'objet d'une provision.

a) Titre 2 (T2)

Le besoin en T2 est estimé à 281 M€ hors CAS Pensions sur les annualités budgétaires 2026-2030 (une part des promotions 2030 sera payée sur l'annualité budgétaire 2031). Il repose sur la montée en puissance des cohortes suivantes et sur une durée de service national de 10 mois :

Année	2026	2027	2028	2029	2030	2026-2030
Cohorte	3 000	4 000	5 000	7 500	10 000	29 500

Le coût mensuel d'un volontaire est évalué à 1 248 € hors CAS Pensions, sur la base des coûts moyens militaires exécutés en 2024 (volontaire soldat, servant en métropole)[383]. Il comprend les primes associées, soit des indemnités opérationnelles et non opérationnelles (indemnité de sujétions d'absence opérationnelle, indemnité d'état militaire, etc.).

Sur la période de 2026 à 2030, les emplois et la masse salariale relatifs à l'encadrement et au soutien du service national sont pris sous plafond de crédit de la mission Défense. Cette prise sous enveloppe des encadrants et des soutenants est assurée à cible 2030 inchangée des effectifs (soit 275 000 ETP au 31/12/2030) de la LPM, impliquant un rattrapage.

Le taux d'encadrement est décomposé comme suit :

- 1 encadrant pour 4 volontaires, pendant la période de formation militaire initiale ;
- 1 encadrant pour 10 volontaires, pendant la phase « emploi » ;
- 1 personnel de soutien pour 16 volontaires, durant tout le SN.

b) Hors Titre 2 (HT2)

Le besoin en HT2 (infrastructures, fonctionnement et équipement), repose sur l'évaluation de coûts unitaires ou forfaitaires des besoins exprimés par les armées, rapportés aux volumes annuels de cohorte et à la durée de service de 10 mois.

[383] Arrêté du 29 mars 2024 fixant les montants de la solde des volontaires, soit une solde de 791,92€ pour un soldat ou un matelot

➢ *Infrastructure*

La ressource en crédits de paiement pour l'infrastructure sur la période 2026-2030 s'élève à 1,456 Md€. Ce cadrage sera respecté par la poursuite de l'optimisation des besoins (niveau de confort des hébergements – passage de chambres de 4 à 6).

Le besoin en infrastructure sur le territoire national est cadencé en 3 temps :

- étape 1 : rénovations a minima sur 26-27, cette première étape associe des rénovations légères d'hébergements existants et le recours à de l'hébergement temporaire modulaire léger; le principe étant la rusticité.
- étape 2 : hébergements neufs sur 28-30 en complément des hébergements rénovés à l'étape 1. Cette phase comprend également la mise à disposition d'infrastructures connexes couvrant différentes fonctions de soutien et d'instruction ;
- étape 3 : hébergements neufs sur 31-36 pour cible 42 500.

➢ *Fonctionnement /équipement*

La ressource budgétaire allouée s'élève à 562 M€ en AE et CP sur 2026-2030. Les coûts de développement supplémentaires de l'application Défense + sont en cours d'estimation et seront couverts par la trajectoire budgétaire du ministère. Les coûts de fonctionnement concernent 3 types de besoins :

- l'équipement qui représente environ 1/5e du besoin et intègre de l'armement, des transmissions et l'acquisition de vecteurs tactiques (VHL, embarcations rapides),
- l'activité représente environ 1/5e du besoin et intègre notamment des munitions, du carburant opérationnel et le maintien en condition opérationnelle des équipements[384],
- le soutien commun correspond à environ 3/5e du besoin et intègre notamment de l'habillement, de l'alimentation, le soutien médical et la location de véhicules de gamme commerciale (bus, fourgons), ainsi que le financement de l'indemnité compensatrice ferroviaire pour chacun des volontaires, corrélée à la montée en puissance des effectifs.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

[384] Entretien programmé du matériel.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La création d'un congé sans rémunération au profit des agents de la fonction publique, dont la fonction publique territoriale, qui souhaiteraient accomplir un volontariat d'appelé du service national est susceptible d'avoir un impact sur le fonctionnement quotidien des collectivités territoriales en raison de l'absence induite des agents à leur poste durant 10 mois. De manière marginale, le placement d'un agent dans cette situation de congé, induira une charge administrative et une charge technique d'adaptation des systèmes d'information de gestion de ressource humaines. L'économie directe de traitement brut générée sur le budget de la collectivité territoriale serait de l'ordre de 1802 €/mois pour un agent territorial débutant (premier grade premier échelon) de catégorie C, de 1 836 €/mois pour un agent territorial débutant de catégorie B et de 1 945 €/mois pour un agent territorial débutant de catégorie A, à supposer qu'ils ne soient pas remplacés temporairement.

D'autres dispositions du statut général de la fonction publique déjà existantes dans des situations comparables seront étendues aux jeunes sous volontariat d'appelés du service national. Ces extensions, détaillées ci-dessous, n'entraineront donc pour les collectivités territoriales aucune procédure ou modalité nouvelle de mise en œuvre.

A l'étape du recrutement :

- l'âge maximal d'admission pour l'accès à un emploi de la fonction publique sera reculé d'un temps égal à celui de la période de volontariat (modification de l'article L. 324-3 du CGFP) ;
- le temps du volontariat sera pris en compte dans le calcul de l'ancienneté exigée pour l'accès aux concours internes (modification de l'article L. 325-6 du CGFP) ;
- la présentation par les candidats des acquis de l'expérience professionnelle à l'occasion d'un concours pourra porter sur celle de jeune sous volontariat d'appelé du service national (modification de l'article L. 325-14 du CGFP) ;
- la période pendant laquelle une personne déclarée apte au recrutement dans la fonction publique territoriale peut être nommée dans un des emplois auxquels son concours donne accès sera prolongée de la durée du volontariat (modification de l'article L. 325-39 du CGFP) ;
- la nomination en qualité d'élève du Centre national de la fonction publique territoriale pourra être reportée à la formation initiale suivante (modification de l'article L. 325-44 du CGFP).

Après le recrutement : la période du volontariat sera prise en compte dans le calcul de l'ancienneté de service exigée pour l'avancement (modification de l'article L. 522-6 du CGFP).

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La gouvernance du service national reposera exclusivement sur le ministère des armées et des anciens combattants. Le pilotage du dispositif par le ministère des armées et des anciens combattants est une condition de la compréhension de la spécificité du dispositif du service national, à finalité strictement militaire et opérationnelle, et d'éviter tout risque de confusion avec le service civique et autres formes de volontariat civil.

En termes de ressources humaines, le SN fait l'objet d'une valorisation dédiée, estimée à hauteur de 2,3 Md € sur la période 2026-2030. Les encadrants et soutenants supplémentaires sont pris sous enveloppe dans le cadre d'un schéma d'emploi augmenté. Le recrutement et la formation des jeunes du service national s'inscrit dans le cadre des pratiques déjà en vigueur au sein des armées (recrutement des jeunes engagés, notamment au grade de militaire du rang ou équivalent). Il ne nécessite pas de formations supplémentaires. En revanche, constituant un nouvel objet à installer et incarner dans le paysage militaire, le service national doit faire l'objet d'un effort particulier de communication, à des fins de valorisation et de recrutement.

En termes de systèmes d'information (SI), le service national ne requiert pas la mise-en-place de nouveaux SI mais l'adaptation de ceux existants ou en cours de déploiement (notamment, SI recrutement interarmées (SPARTA) et SI Défense +, qui s'inscrit dans l'objectif d'offrir, aux jeunes, un parcours lisible et durable, de permettre aux armées de disposer d'un SI adapté pour accompagnement leur parcours et de faciliter la collecte et le traitement des données nécessaires à leur réalisation). Le projet de loi clarifiera également le rôle du service de santé des armées dans la reconnaissance de l'aptitude médicale à accomplir une PMIPDN, qui est d'en définir les modalités mais pas nécessairement d'assurer lui-même le contrôle, celui-ci pouvant mené par des médecins civils qui concourent ainsi au fonctionnement du parcours de citoyenneté et de défense des jeunes Français.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Pour signer un contrat d'appelé du service national, les jeunes seront soumis aux conditions d'aptitude physiques exigées pour servir en tant que militaire.[385] A ce titre, en fonction de la nature et du degré du handicap, les personnes en situation de handicap ne pourront pas accéder au volontariat.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le volontariat d'appelé du service national sera ouvert à tous les Français sans distinction entre les femmes et les hommes.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Le service national offre l'opportunité aux jeunes qui le souhaitent de contribuer concrètement et utilement à la défense du territoire national. En proposant un cadre adapté, structuré et valorisant, le service national permet aux jeunes sélectionnés d'acquérir des compétences concrètes, une culture de la responsabilité, des valeurs et un savoir-être plébiscités dans le milieu professionnel, tout en se mettant au service de la communauté nationale.

Par exemple, la possibilité de recruter un jeune sous volontariat d'appelé du service national au premier grade de sous-officier ou d'officier marinier offrira la possibilité à de jeunes infirmiers d'accomplir un volontariat en qualité de MITHA et d'acquérir ainsi une expérience professionnelle au sein des forces armées.

Ainsi, il se distingue du service militaire adapté (outre-mer) et du service militaire volontaire (métropole) qui sont des dispositifs tournés vers l'insertion professionnelle des jeunes candidats et des autres formes d'engagement (sous statut de volontaire des armées, de contractuel ou de carrière) qui les engagent, notamment, sur l'ensemble du spectre du statut militaire (possible participation aux opérations, hors du territoire national).

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le service national affecte l'ensemble de la société dans la mesure où il doit contribuer à consolider le pacte noué entre la Nation et ses armées et à renforcer la capacité collective de l'Etat à faire face à l'accélération des crises et au durcissement des menaces.

[385] Article L. 4132-1 du code de la défense.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La mesure nécessitera la construction de bâtiments qui suivront les prescriptions légales et règlementaires en vigueur en matière de développement durable et d'efficacité énergétique. Autant que possible, les bâtiments construits seront réalisés en lieu et place de bâtiments vétustes et inoccupés. Le cas échéant, la construction sur un foncier vierge sera systématiquement associée à une mesure de compensation, en application de la règlementation sur la ZAN.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La mesure nécessitera la construction de bâtiments qui suivront les prescriptions légales et règlementaires en vigueur en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La mesure nécessitera la construction de bâtiments qui suivront les prescriptions légales et règlementaires en vigueur en matière de préservation et de protection des espaces naturels. La fonction principale concernée par la mise sur pied du service national est l'hébergement. Cela se traduira par des opérations dans les quartiers

existants ou sur des emprises à rénover s'inscrivant déjà dans un tissu urbain défini avec une biodiversité limitée / prise en compte. Pour les infrastructures à construire dans des zones à caractère opérationnel dédiées à la préparation opérationnelle (camps de manœuvre) ou zones à caractère sécuritaire (zones de dangers des dépôts munitions), la stratégie nationale pour la biodiversité 2030 sera mise en œuvre avec les pouvoirs publics compétents.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Conformément aux dispositions de l'article L. 4124-1 du code de la défense, le Conseil supérieur de la fonction militaire a été saisi à titre obligatoire et a rendu un avis favorable le 14 janvier 2026.

Conformément aux dispositions de l'article L. 242-1 du code général de la fonction publique, le Conseil commun de la fonction publique a été saisi à titre obligatoire et a rendu un avis le 5 février 2026.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes a été saisi à titre facultatif et a rendu un avis favorable le 5 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les présentes dispositions entrent en vigueur le lendemain de la publication de la présente loi au *Journal officiel de la République française*.

5.2.2. Application dans l'espace

c) Dispositions du code de la défense

Ainsi que le rappelle l'article L. 1 du code de la défense, les dispositions de ce code sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République française, à moins qu'il n'en dispose autrement.

Les dispositions modifiées ou créées n'appellent pas de dispositions spécifiques pour leur application ultramarine.

d) Dispositions du code du service national

Les dispositions du code du service national relatives au volontariat militaire sont applicables de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République française. Au regard de son objet, la modification du chapitre Ier du titre II du livre Ier de ce code n'appelle pas de dispositions spécifiques pour son application ultramarine.

e) Dispositions du code de l'éducation

Les articles L. 611-9 et L. 611-12 du code de l'éducation sont applicables de plein droit et sans adaptation dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Leur modification par le présent projet de loi sera également applicable.

En outre, les trois articles modifiés :

- sont applicables sur mention expresse à Wallis-et-Futuna ;[386]
- sont applicables sur mention expresse en Polynésie française ;[387]
- sont applicables sur mention expresse en Nouvelle-Calédonie ;[388]

Les articles ne sont pas applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et il n'est pas nécessaire de les y rendre applicables.

f) Dispositions du code général de la fonction publique

En application de son article L. 8, le code général de la fonction publique est applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Wallis et Futuna, en tant que ses dispositions s'appliquent aux fonctionnaires de l'État, en Polynésie française, en tant que ses dispositions s'appliquent aux agents de l'Etat, en Nouvelle-Calédonie,

[386] Article L. 685-1 du code de l'éducation.
[387] Article L. 686-1 du code de l'éducation.
[388] Article L. 687-1 du code de l'éducation.

en tant que ses dispositions sont relatives au statut des agents de l'État et dans les TAAF, en tant que ses dispositions sont relatives au statut des agents de l'État.

Dès lors et au regard de leur objet, les modifications prévues n'appellent pas de dispositions spécifiques pour leur application ultramarine.

5.2.3. Textes d'application

Les dispositions statutaires générales du nouvel article L. 4132-11-1 du code de la défense devront être complétées et précisées par un décret en Conseil d'Etat venant modifier le décret n° 2008-955 du 12 septembre 2008 relatif aux volontariats militaires.

La situation des agents publics non titulaires souscrivant un volontariat d'appelé du service national sera définie par décret en Conseil d'Etat, conformément aux dispositions de l'article L. 9 du code général de la fonction publique.

6. JUSTIFICATION DU DELAI D'HABILITATION

Concernant l'habilitation donné au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures prévues au présent article, un délai d'habilitation de douze mois est nécessaire compte tenu de la priorité à donner à la prise des textes d'application mentionnés au 5.2.3 et des multiples consultations préalables à mener.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de la publication de l'ordonnance.

CHAPITRE III – RENFORCER LE RECOURS AUX RESERVES

Article 25 – Harmonisation et renforcement des dispositifs de réserves

1. ÉTAT DES LIEUX

Lors de la présentation de ses vœux aux armées le 20 janvier 2025, depuis le Commandement de l'appui terrestre numérique et cyber à Cesson-Sévigné, le Président de la République, Emmanuel Macron, a commandé au Secrétariat général de la défense nationale (SGDSN) *« une actualisation de la Revue nationale stratégique qui définisse les contours de notre défense globale et du réarmement, y compris moral* ».

Rattaché au Premier ministre, le SGDSN a organisé, de février à juin 2025, des travaux associant l'ensemble des ministères, les commissions parlementaires chargés de la défense, la délégation parlementaire au renseignement, des associations d'élus et des chercheurs.

L'actualisation de la *Revue nationale stratégique* (RNS) de 2022, publiée le 14 juillet 2025, a souligné l'intérêt d'une opérationnalisation et d'une harmonisation des dispositifs de réserves.

Faisant le constat (paragraphe 201) qu'il « devient nécessaire que la Nation tout entière se tourne à nouveau vers sa défense et sa sécurité », elle relevait qu'il « s'agit notamment de renforcer la cohésion nationale et de créer un réservoir de personnes mobilisables en cas de crise ».

Dès lors, elle fixait comme objectif que les « différents dispositifs de réserves et de volontariat seront également opérationnalisés et harmonisés dans le cadre d'une garde nationale rénovée et élargie à l'ensemble des dispositifs reposant sur une structuration clarifiée de l'offre d'engagement. »

La poursuite de cet objectif a en conséquence fait l'objet de la délivrance d'un mandat à Mme Françoise Dumas, anciennement députée et présidente de la commission de la défense nationale et des forces armées, dont l'échéance est fixée à l'été 2026. Sa mise en œuvre a d'ores et déjà permis d'identifier plusieurs modifications nécessaires du cadre juridique applicable aux réserves, que le présent article tend à apporter, dans le triple objectif de :

- inclure la réserve opérationnelle de l'administration des douanes au sein de la RSN ;
- harmoniser le statut des différentes réserves opérationnelles composant la

RSN ;

- assurer une meilleure effectivité de la RSN en permettant aux réservistes de souscrire un engagement plus long.

1.1. CADRE GENERAL

1.1.1. S'agissant du dispositif actuel de réserve de sécurité nationale (RSN)

Ce dispositif d'exception a été créé par la loi n°2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, conjointement à celui du service de sécurité nationale (voir article 22).

a) Un constat : l'absence de dispositifs permettant de mobiliser plus rapidement et plus longtemps des réservistes afin de faire face à une crise majeure

Fruit des travaux initiés conjointement par le Gouvernement (Secrétariat général de la défense nationale) et le Parlement[389] à la suite de l'adoption de la stratégie de sécurité nationale, définie par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, qui avait pour objectif *« de parer aux risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la Nation »,* la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure a créé deux régimes d'exception dans le code de la défense susceptibles d'être activés par un décret en conseil des ministres en cas de crise majeure : le service de sécurité nationale (évoqué à l'occasion des développements relatifs à l'article 22) et la réserve de sécurité nationale.

Cette loi répondait au constat, formulé en particulier par une mission d'information rapportée par les sénateurs Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam, de dispositifs de réserves aux effectifs insuffisamment nombreux, dont la disponibilité réelle paraissait incertaine, à la réactivité insuffisante et manquant d'une doctrine claire d'emploi. Or, ainsi que le mentionnait l'exposé des motifs de la proposition de loi déposée par les sénateurs Michel Boutant et Joëlle Garriaud-Maylam à l'issue de la remise de leur rapport, « *La France doit pouvoir faire face à plusieurs types de crise : des scénarios purement militaires dans un conflit régional impliquant une projection massive et des implications sur la sécurité intérieure, mais également des scénarios impliquant des actes terroristes majeurs, comme les attentats du 11 septembre 2001, ou encore une*

389 Proposition de loi de M. Michel BOUTANT et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM tendant à faciliter l'**utilisation** des **réserves militaires** et **civiles** en cas de **crise majeure.**

pandémie ou une catastrophe naturelle mettant en difficulté la continuité des services publics ». Le point commun de ces crises est ainsi d'exiger la mobilisation de moyens exceptionnels et d'être susceptible de saturer, de façon ponctuelle ou durable, les capacités des forces d'active des armées, des services de sécurité et de secours mobilisés. Ce hiatus entre l'acuité de crises nécessitant la mobilisation de réserves et la relative immaturité du dispositif français était renforcé par un cadre juridique insuffisamment robuste.

En effet, le code de la défense prévoyait que le réserviste militaire qui accomplissait une mission pendant son temps de travail devait prévenir son employeur de son absence avec un préavis d'un mois. En outre, si les activités accomplies pendant le temps de travail dépassaient cinq jours par année civile, l'employeur avait la possibilité de refuser le départ de son salarié.

b) Une solution : la création d'un dispositif d'exception

Pour pallier ces difficultés, a été en conséquence adoptée la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure. Celle-ci crée la réserve de sécurité nationale (RSN).

La RSN est organisée par les dispositions des articles L. 2171-1 à L. 2171-7 et R. 2171-1 à R. 2171-4 du code de la défense.

Outre la défense face aux risques d'agression armée, sa finalité première est *« d'assurer de façon permanente la protection de la population, garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et le maintien de la vie normale en cas de crise, et défendre la Nation contre toute menace non militaire ».*

Ainsi que le précisait Josselin de Rohan dans son rapport sur la proposition de M. Boutant et Mme Garriaud-Maylam, « *dans le contexte actuel de diminution des effectifs des forces d'active des armées, des services de sécurité et de secours, la survenue de crises majeures est susceptible de saturer, de façon ponctuelle ou durable, les capacités des forces mobilisées (…) Pour prolonger et amplifier la capacité de l'Etat à faire face à des crises majeures, les pouvoirs publics doivent pouvoir compter sur un dispositif de réserve militaire et civile dans le cas où les capacités des forces d'active viendraient à être ponctuellement ou durablement saturées* »[390].

La création de la réserve de sécurité nationale a ainsi entendu répondre à l'objectif de mobiliser plus rapidement et plus longtemps les réservistes en cas de crise majeure, de manière à améliorer la réponse de l'État à celle-ci.

390 Sénat, rapport n°343 de M. Josselin de ROHAN, enregistré à la Présidence du Sénat le 9 mars 2011.

L'article L. 2171-1 du code de la défense précise les circonstances justifiant l'activation de ce régime qui peut être activé « *en cas de menace actuelle ou prévisible, pesant sur les activités essentielles à la vie de la Nation, sur la protection de la population, sur l'intégrité du territoire ou sur la permanence des institutions de la République ou de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de l'Etat en matière de défense, le recours au dispositif de réserve de sécurité nationale* ». Sur le plan procédural, le déclenchement du régime est décidé par décret en conseil des ministres.

Ce dispositif introduit trois dérogations au régime habituellement applicable à l'emploi des réservistes :

- un raccourcissement du délai de préavis de convocation : le but de la réserve de sécurité nationale étant de permettre de mobiliser les réservistes rapidement, le texte prévoit un raccourcissement du délai minimal de préavis de convocation des réservistes, fixé dans les conditions prévues à l'article R. 2171-2 du code de la défense. Celui-ci précise que « *chaque période d'emploi réalisée au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale fait l'objet d'une convocation adressée par tout moyen écrit au réserviste par l'autorité civile ou militaire dont il relève au titre de son engagement ou de son obligation de disponibilité. La convocation mentionne : « (…)3° La date à laquelle le réserviste doit rejoindre son lieu d'affectation. Un délai minimal de préavis d'un jour franc, à compter de la date de réception de la convocation, doit être respecté* ».

- L'obligation pour le réserviste de déférer à cette convocation : en effet, l'article L. 2171-6 du code de la défense dispose que « *Lors du recours au dispositif de réserve de sécurité nationale, les réservistes sont tenus de rejoindre leur affectation, dans les conditions fixées par les autorités civiles ou militaires dont ils relèvent au titre de leur engagement* ».

- L'obligation pour l'employeur de laisser le salarié s'absenter pour la durée requise : en vertu de l'article L. 2171-2 du code de la défense, les membres de la réserve de sécurité nationale peuvent être mobilisés jusqu'à trente jours sans l'autorisation de leur employeur. Ce délai peut être prorogé pour une durée d'emploi de trente jours consécutifs renouvelable une fois (article R. 2171-1 du même code).

S'agissant de la composition de cette réserve, l'alinéa 3 de l'article L. 2171-1 du code de la défense précise que le dispositif de RSN est constitué :

- de la réserve opérationnelle militaire dont le cadre juridique ne fait l'objet d'aucune modification au titre du présent projet de loi ;

- de la réserve opérationnelle de la police nationale (L. 411-7 et suivants du code

de la sécurité intérieure) ;

- de la réserve sanitaire, instituée pour répondre aux situations de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaires graves sur le territoire national (article L. 3132-1 du code de la santé publique) ;
- de la réserve civile pénitentiaire, créée pour assurer des missions de renforcement de la sécurité relevant du ministère de la justice ainsi que des missions de formation (articles L. 114-1 et suivants du code pénitentiaire) ;
- des réserves de sécurité civile qui constituent des réserves civiques et ne sont pas affectées par le présent projet de loi.

1.1.2. S'agissant des réserves opérationnelles faisant l'objet de modifications au titre du présent projet de loi

Le régime de la RSN agrège donc des dispositifs de réserves opérationnelles disposant chacune de leur régime juridique propre. En outre, d'autres dispositifs de réserves opérationnelles n'étant pas rattachés à la RSN – notamment celle de l'administration douanière – sont également prévus. Les réserves dont le régime est affecté par le présent article sont présentées ci-dessous.

c) Sur la réserve sanitaire

La réserve sanitaire est composée, de professionnels de santé volontaires pour être mobilisés par l'Etat (ministère de la santé ou agences régionales de santé principalement) si la situation sanitaire le nécessite. Cette réserve répond à un besoin important des pouvoirs publics pour faire face aux situations sanitaires exceptionnelles.

Le cadre juridique applicable est fixé par les dispositions des articles L. 3132-1 à L. 3132-3, L. 3133-1 à L. 3133-7, L. 3134-1 à L. 3134-3 ainsi que, sur le plan réglementaire, par les articles D. 3132-1 à D. 3133-2 et D. 3134-1 à D. 3134-6 du code de la santé publique.

La mission de la réserve sanitaire est fixée par l'article L. 3132-1 de ce code qui dispose que *« I. - En vue de répondre aux situations de catastrophe, d'urgence ou de menace sanitaires graves sur le territoire national, il est institué une réserve sanitaire ayant pour objet de compléter, en cas d'événements excédant leurs moyens habituels, ceux mis en œuvre dans le cadre de leurs missions par les services de l'Etat, des établissements mentionnés au titre Ier du livre IV de la première partie, des collectivités territoriales, des agences régionales de santé, des établissements de santé et des autres personnes et organisations, nationales ou internationales, concourant à la sécurité sanitaire. La réserve sanitaire peut également compléter les moyens habituels des centres et maisons de*

santé, des professionnels de santé conventionnés ainsi que des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ou des établissements qui accueillent des personnes en situation de handicap lorsqu'une situation sanitaire exceptionnelle nécessite de compléter l'offre de soins et que ces structures ou ces professionnels ne peuvent pas pourvoir eux-mêmes à leurs besoins. (…) /III. - Le personnel du service de santé des armées peut contribuer aux actions prévues au I après accord du ministre de la défense et du ministre chargé de la santé. Dans les mêmes conditions, les réservistes sanitaires peuvent contribuer au soutien sanitaire des forces armées dès lors que ce soutien est compatible avec les missions mentionnées au I et s'effectue en dehors des zones de guerre ou de conflit. Une convention est établie entre le service de santé des armées et l'Agence nationale de santé publique.

Le II du même article précise que « *II. - Un contrat d'engagement à servir dans la réserve sanitaire est conclu entre le réserviste et l'Agence nationale de santé publique. Ce contrat n'est pas soumis à l'accord de l'employeur* ».

Enfin, l'article L. 3134-1 du même code précise que « *Lorsqu'ils accomplissent les périodes d'emploi ou de formation pour lesquelles ils ont été appelés, les réservistes salariés ou agents publics, à l'exception de ceux qui sont régis par les lois n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, sont mis à la disposition de l'Agence nationale de santé publique par leur employeur. Ils ont droit au maintien de leur rémunération. /Lorsqu'ils accomplissent, sur leur temps de travail, les périodes d'emploi ou de formation pour lesquelles ils ont été appelés, les réservistes fonctionnaires sont placés en congé pour accomplir une période d'activité dans la réserve sanitaire pendant toute la durée des périodes considérées. /L'Agence nationale de santé publique indemnise chaque employeur pour les absences au titre des périodes d'emploi ou de formation accomplies par le réserviste sanitaire ainsi que, le cas échéant, pour les absences en cas d'accident ou de maladie imputables au service dans la réserve sanitaire.* »

Peuvent faire partie de la réserve sanitaire les personnes volontaires appartenant à l'une des catégories suivantes : 1° Professionnels de santé en activité ; 2° Anciens professionnels de santé ayant cessé d'exercer leur profession depuis moins de cinq ans ; 3° Internes en médecine, en odontologie et en pharmacie ; 4° Personnes répondant à des conditions d'activité, d'expérience professionnelle ou de niveau de formation fixées par arrêté du ministre chargé de la santé ; 5° Les étudiants poursuivant des études médicales odontologiques, pharmaceutiques ou des études de sages-femmes ou d'auxiliaires médicaux (…) 6° les professionnels de santé titulaires de diplômes étrangers autorisés à exercer leur activité sur le territoire national (article R. 3132-1 du code de la santé publique).

Un contrat d'engagement, précisant les conditions de suspension et de résiliation de l'engagement, notamment au regard de l'évaluation du réserviste à l'issue des formations et des missions réalisées est conclu entre le réserviste et l'Agence nationale de santé publique (ou Santé publique France)

Pour autant, aucune disposition législative ni réglementaire ne fait référence à une obligation de disponibilité ni ne renvoie au fait que les intéressés sont tenus de répondre aux convocations. Lorsque qu'une demande de mobilisation de la réserve sanitaire est validée, Santé publique France est en effet chargée d'adresser une demande de mobilisation aux réservistes et de les sélectionner parmi ceux qui se portent volontaires. Un arrêté du ministre chargé de la santé précise les missions et lieux d'affectation des réservistes.

d) Sur la réserve opérationnelle de la police nationale

La réserve opérationnelle de la police nationale s'est progressivement structurée depuis le début des années 2000. Créée par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, la réserve civile n'était jusqu'en mars 2011 constituée qu'exclusivement de retraités des corps actifs de la police nationale, tenus par une obligation de disponibilité de 5 ans et pouvant exercer sur la base du volontariat des missions de police. La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a ouvert la réserve, sous certaines conditions aux citoyens volontaires âgés de 18 à 65 ans.

Créée par la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, la réserve opérationnelle de la police nationale a succédé à la réserve civile de la police nationale. Elle comportait en 2022 6 200 personnes pour plus de 100 000 journées d'activité avec un objectif de 30 000 réservistes d'ici 2030[391].

Aux termes de l'article L. 411-7 du code de la sécurité intérieure, elle est constituée :

- de retraités des corps actifs de la police nationale, soit qu'ils soient soumis à une obligation de disponibilité de 5 ans à compter de la fin de leur lien avec le service prévue à l'article L. 411-8 du même code, soit qu'ils soient volontaires postérieurement à cette date ;
- de volontaires, soit qu'ils justifient avoir eu la qualité de policier adjoint pendant au moins trois ans, soit qu'ils n'aient pas entretenu de lien direct avec le service. Dans ce cas, des conditions tenant à la nationalité, l'âge, l'absence de condamnation pénale, le fait d'être en règle avec les obligations au regard

391 Cet objectif est régulièrement rappelé par le ministère de l'intérieur. Voir par exemple : La réserve opérationnelle de la police nationale fête ses 3 ans | police nationale.

du service national ou l'aptitude physique sont exigées du volontaire, qui peut faire l'objet d'une enquête administrative de sécurité dans les conditions prévues à l'article L. 144-1 du code de la sécurité intérieure (article L. 411-9 du CSI).

Aux termes de l'article L. 411-11 du code de la sécurité intérieure, « *Les policiers réservistes souscrivent un contrat d'engagement d'une durée comprise entre un an et cinq ans qui définit leurs obligations de disponibilité et de formation initiale et continue, et qui leur confère la qualité de collaborateur occasionnel du service public (…)* ».

e) Sur la réserve opérationnelle de l'administration des douanes

Créée par la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces, la réserve opérationnelle de l'administration des douanes est régie par les articles 52 bis à 52 undecies du code des douanes.

Destinée « à des missions de renfort temporaire des services de l'administration des douanes », elle est constituée de retraités de l'administration des douanes ainsi que de volontaires (article 52 bis du code des douanes). Ces derniers sont soumis au respect de conditions définies à l'article 52 ter du même code (proches de celles définies évoquées supra pour la réserve opérationnelle de la police nationale).

Les réservistes signent un contrat d'engagement d'une durée comprise entre un et cinq ans (article 52 quinquies), qui précise la durée annuelle de l'affectation du réserviste, qui ne peut excéder 90 jours par an.

Les articles 52 sexies à 52 undecies prévoient enfin le régime réglementaire des réservistes (indemnisation des périodes d'emploi et de formation continue, articulation avec les obligations professionnelles du réserviste, prestations sociales et assurantielles).

Il est précisé que le dispositif réglementaire et opérationnel de la réserve de la douane, en cours de finalisation, devrait conduire à moyen terme à une capacité de renfort de 300 réservistes

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les dispositions proposées au présent article s'inscrivent dans le cadre constitutionnel en vigueur. En ce qui concerne l'article susvisé, il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat que les « *exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation* » (IFN), au premier rang desquelles figurent l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire sont prises en compte par le juge dans son contrôle de proportionnalité en cas d'atteinte à d'autres

principes à valeur constitutionnelle. Il revient au juge d'assurer une « *conciliation qui ne soit pas déséquilibrée* » entre la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et les autres exigences constitutionnelles. A cet égard, il peut en particulier être relevé ce qui suit sur le cadre constitutionnel applicable aux dispositifs de réserves.

Les dispositifs de réserve prévoient l'articulation entre les principes de continuité du service public, de sauvegarde des IFN ou de certains objectifs à valeur constitutionnelle ainsi que les droits et libertés constitutionnellement garantis.

Reconnu comme principe général du droit par le Conseil d'Etat[392] le principe de continuité des services publics s'est vu doté d'une valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel[393]. Dans sa décision *Droit de grève à la radio et à la télévision*, le Conseil constitutionnel a ainsi relevé qu'en « *ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle* ».

Il en résulte que le législateur peut apporter à d'autres libertés ou droits constitutionnellement garantis, notamment aux agents publics et tout particulièrement au droit de grève, certaines limites et tempéraments. Comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée, « *ces limitations peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* ».

Enfin, les dispositifs de réserves concourent à la poursuite des objectifs à valeur constitutionnelle (OVC) de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infraction, en permettant la mise à disposition, en particulier s'agissant des réserves opérationnelles militaires et de la réserve opérationnelle de la police nationale, des personnels supplémentaires en cas de besoin.

Si les dispositifs de réserves concourent à la mise en application du principe de continuité des services publics et aux OVC de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, ils prévoient néanmoins des garanties pour les agents concernés, parmi lesquelles : limitation annuelle de la durée d'affectation, conditions d'indemnisation, articulation avec les dispositions statutaires régissant l'emploi principal de l'agent concerné, etc. Ces garanties ne sont pas modifiées par le dispositif prévu et demeurent donc pleinement applicables à l'ensemble des dispositifs de réserves concernés.

---

[392] CE, 7 juill. 1950, *Dehaene*.
[393] CC, 25 juill. 1979, n° 79-105 DC, *Droit de grève à la radio et à la télévision*.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet : les dispositions concernées relèvent de la compétence nationale des Etats membres dans le cadre du droit européen et ne font l'objet d'aucune disposition conventionnelle internationale.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le présent article s'inscrit dans le cadre des réflexions actuellement conduites dans le cadre de la mission menée par Mme Françoise Dumas. Cette mission a d'ores et déjà établi le triple besoin de :

- compléter le dispositif de la réserve de sécurité nationale (RSN) en y incluant la réserve opérationnelle de l'administration des douanes instituée postérieurement à la création de la RSN ;
- garantir la pleine effectivité de la convocation des réserves opérationnelles autres que militaire composant la RSN, en prévoyant explicitement l'obligation de disponibilité attachée à leur inscription dans la RSN ;
- mieux assurer l'opérationnalité des réserves opérationnelles en inscrivant le caractère renouvelable des contrats d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle de la police nationale.

Le présent article tend donc à pallier plusieurs manques qui ont d'ores et déjà été identifiés par les travaux de la mission conduite par Mme Françoise Dumas.

a) Compléter la composition de la réserve de sécurité nationale :

Il s'agit de modifier la composition de la RSN afin de prendre en compte la création de la réserve opérationnelle de l'administration des douanes.

Créée par la loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces, cette réserve n'a toujours pas été intégrée à la RSN alors qu'elle présente des caractéristiques similaires à d'autres réserves y figurant (notamment la réserve opérationnelle de la police nationale) et que sa présence dans

celle-ci paraît entièrement justifiée. La composition de la RSN étant prévue dans la loi, il est donc nécessaire de légiférer pour procéder à cet ajustement.

b) Etendre l'obligation de disponibilité attachée au régime de la RSN pour les réservistes de la réserve sanitaire, de la réserve opérationnelle de la police nationale, de la réserve opérationnelle de l'administration des douanes

- *Sur la réserve sanitaire*

Si la réserve sanitaire constitue une composante de la réserve de sécurité nationale, elle ne fait l'objet aujourd'hui d'aucune obligation de disponibilité formellement prévue en droit.

Ce défaut est dommageable au regard de la pleine mobilisation des réservistes sanitaires et de la nécessité de pouvoir compter sur un vivier de réservistes capables d'apporter leur soutien en cas de crise majeure, notamment dans le cas de la réalisation du scénario central de la RNS (détaillée pour mémoire au paragraphe 112 de la RNS, soit « l'hypothèse d'une participation des armées françaises à une guerre majeure de haute intensité dans le voisinage de l'Europe et le risque d'actions concomitantes déstabilisatrices de nature hybride pour la sécurité intérieure de la France »).

- *S'agissant de la réserve opérationnelle de la police nationale*

Aucune obligation de disponibilité n'est formellement imposée aux réservistes opérationnels de la police nationale en l'état. Par cohérence avec les modifications apportées pour la réserve sanitaire, il est proposé de pallier l'absence d'une telle mention, afin de clarifier et d'harmoniser l'articulation du dispositif de la réserve opérationnelle de la police nationale avec celui de la réserve de sécurité nationale.

- *S'agissant de la réserve opérationnelle de l'administration des douanes*

Pour les mêmes objectifs de cohérence et d'effectivité, il est également proposé d'inscrire une telle obligation de disponibilité pour les réservistes des douanes.

c) Inscrire le caractère renouvelable des contrats d'engagement à servir dans la réserve opérationnelle de la police nationale

A l'expiration des cinq années pendant lesquelles s'applique le contrat d'engagement des policiers réservistes, il n'est plus possible pour la police nationale de renouveler le

contrat de ces réservistes, l'article L. 411-11 du code de la sécurité intérieure ne prévoyant pas le caractère renouvelable de ce dernier.

Le Gouvernement a saisi le Conseil d'Etat de la question à l'occasion de la transmission d'un projet de décret relatif à la réserve opérationnelle de la police nationale. Le Conseil d'Etat (section de l'administration) a ainsi considéré « *que les dispositions législatives relatives à cette réserve font obstacle aux dispositions du projet prévoyant que le contrat d'engagement du policier réserviste opérationnel peut être renouvelé sans limite*. » En effet, l'article L. 411-11 du code de la sécurité intérieure « *ne donne pas d'indication sur un éventuel renouvellement du contrat alors que l'article 4-4 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, qui a créé la réserve civile de la police nationale, indiquait que : " les réservistes volontaires souscrivent un contrat d'engagement d'une durée d'un an, renouvelable tacitement dans la limite de cinq ans, qui définit les obligations de disponibilité et de formation et qui leur confère la qualité de collaborateur occasionnel du service public. " Le Conseil d'Etat estime qu'en l'absence du mot " renouvelable ", il n'est pas possible d'interpréter les dispositions précitées de l'article L. 411-1 du CSI comme permettant un renouvellement sans limite du contrat d'engagement, alors surtout, d'une part, que précédemment le renouvellement n'était possible que dans la limite de cinq ans et, d'autre part, qu'aucune mention d'une telle réforme n'apparaît dans les travaux préparatoires de la loi du 24 janvier 2022. Il relève, au demeurant, que la possibilité de renouvellement du contrat est expressément prévue dans les dispositions législatives relatives à la réserve militaire (article L. 4221-1 du code de la défense) et à la réserve pénitentiaire (article L. 114-2 du code pénitentiaire) ainsi qu'en ce qui concerne les agents contractuels de l'Etat (article L. 332-4 du code général de la fonction publique)*[394]. »

Il est donc primordial de légiférer afin de pallier cette difficulté ; à défaut, en 2027 – soit cinq ans après la conclusion des premiers contrats d'engagement de la réserve opérationnelle de la police nationale rénovée – une perte importante de la capacité de la réserve est attendre, 3 320 contrats environ arrivant à échéance en 2027.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif général poursuivi par la mesure est de doter la nation d'un dispositif de réserves à même de faire face à la réalisation du scénario central de la RNS et, plus largement, de toute crise majeure susceptible d'affecter la vie de la nation. Il vise ce faisant à traduire en partie le paragraphe 483 de la RNS, qui fixe l'objectif suivant : « dans le cadre d'une garde nationale rénovée et élargie à l'ensemble des dispositifs,

394 Avis n° 405486 de la section de l'administration, 26 juillet 2022.

la réserve de sécurité nationale et le service de sécurité nationale seront davantage opérationnalisés dès 2025 ».

Cet objectif se décline en deux sous-objectifs :

- d'une part, l'article vise à clarifier le périmètre de la RSN, en indiquant clairement que la réserve douanière en fait partie ;
- d'autre part, l'article vise à consolider son caractère opérationnel en imposant, d'une part, une obligation de disponibilité pour les réservistes sanitaires, pour les réservistes opérationnels de la police nationale et de l'administration des douanes et, en prévoyant, d'autre part, le caractère renouvelable des contrats des réservistes de la police nationale.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

S'agissant de l'inclusion de la réserve opérationnelle de l'administration des douanes à la RSN, il aurait pu être envisagé de laisser perdurer l'état actuel du droit en la laissant en-dehors de ce périmètre. Une telle option paraît néanmoins aller à l'encontre de la nécessaire clarification des cadres juridiques de réserves.

S'agissant de l'obligation de disponibilité des réservistes sanitaires, il a été envisagé de prévoir l'obligation de disponibilité à l'article L. 3132-1 du code de la santé publique. Il a néanmoins été jugé préférable de l'associer plus clairement au contrat d'engagement prévu à l'article L. 3132-3 du même code.

S'agissant de l'obligation de disponibilité des réservistes de la police nationale et des réservistes opérationnels de l'administration des douanes, la seule option logique a consisté à rattacher cette obligation à celles résultant du contrat portant engagement à servir dans la réserve, lequel est respectivement prévu à l'article L. 411-11 du code de la sécurité intérieure et à l'article 52 quinquies du code des douanes.

S'agissant du caractère renouvelable des contrats d'engagement de la réserve opérationnelle de la police nationale, aucune autre option n'a été envisagée, au regard du caractère impératif d'une telle disposition du point de vue capacitaire.

3.2. OPTION RETENUE

3.2.1. Sur le périmètre de la réserve de sécurité nationale

Le troisième et dernier alinéa de l'article L. 2171-1 est modifié afin d'inclure dans la composition de la RSN la réserve opérationnelle de l'administration des douanes.

3.2.2. Sur les réserves opérationnelles

a) Sur la réserve sanitaire

Il est proposé de modifier le 5° de l'article L. 3132-3 du code de la santé publique en le complétant par les mots : « *dont l'obligation de disponibilité applicable dans le cadre du dispositif de réserve de sécurité nationale mentionné à l'article L. 2171-1 du code de la défense* ».

b) Sur la réserve opérationnelle de la police nationale

Il est proposé de modifier de l'article L. 411-11 en insérant après les mots : « *entre un et cinq ans* » les mots «*, renouvelable,* ».

c) Pour la réserve opérationnelle de l'administration des douanes

Il est proposé de modifier l'article 52 *quinquies* du code des douanes en insérant après les mots : « de disponibilité » les mots : « dont l'obligation de disponibilité applicable dans le cadre du dispositif de réserve de sécurité nationale mentionné à l'article L. 2171-1 du code de la défense ».

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le code de la défense est complété par des dispositions modifiant l'article L. 2171-1 du code de la défense.

Le code de la santé publique est modifié en son article L. 3132-3.

Le code de la sécurité intérieure est modifié en son article L. 411-11.

Le code des douanes est modifié en son article 52 *quinquies*.

Les dispositions proposées s'inscrivent en outre dans le cadre constitutionnel présenté ci-avant : la clarification de l'obligation de disponibilité incombant aux réservistes sanitaires, aux réservistes opérationnels de la police nationale et de l'administration

des douanes et l'inclusion de la réserve douanière à la RSN, ont ainsi vocation à mieux garantir la continuité des services publics, en particulier en temps de crise. Elles concourent ainsi à ce que soit assuré « *le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* ».

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Aucun impact macroéconomique significatif n'est attendu.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les dispositions prévues par l'article ne devraient pas avoir d'impact significatif sur les entreprises.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Aucun impact budgétaire significatif n'est prévu, l'ensemble des dispositifs affectés par le présent article étant déjà en vigueur.

En revanche, l'inclusion de la réserve douanière dans la RSN et la possibilité de renouvellement des contrats des réservistes de la réserve opérationnelle de la police nationale (ROPN) sont susceptibles d'avoir un léger impact capacitaire, en augmentant le nombre de réservistes sous contrat de la ROPN et en augmentant les possibilités de mobilisation de la réserve douanière. Dans ces conditions, un léger impact budgétaire peut être prévu, qui n'est pas quantifiable en l'état.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Le seul impact attendu sur les particuliers est un renforcement de l'engagement volontaire au sein des différents dispositifs de réserves, notamment au bénéfice de la légère clarification de leur périmètre.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Aucun impact n'est attendu sur les collectivités territoriales.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le principal impact attendu sur les services administratifs résulte de la possibilité de renouvellement des contrats pour la réserve opérationnelle de la police nationale (ROPN). En effet, une telle possibilité de renouvellement est de nature à faciliter sur le plan administratif le maintien capacitaire de la ROPN ; à défaut, il serait nécessaire soit de soumettre les volontaires à un renouvellement à la conclusion d'un nouveau contrat.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Aucun impact direct n'est attendu. Néanmoins, la clarification des différents dispositifs de réserves est de nature à faciliter l'engagement de jeunes volontaires au sein des différents dispositifs de réserves.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Il est recherché par le dispositif une augmentation du nombre de réservistes, susceptible d'avoir un impact positif sur la société française, dans ses capacités de résilience, d'engagement citoyen, mais également de continuité des activités essentielles à la vie de la nation.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation n'a été jugée nécessaire pour les I et II de l'article.

Une consultation du comité social d'administration de réseau de la police nationale (CSA R PN) a été jugée nécessaire pour le dispositif relatif à la réserve opérationnelle de la police nationale. Son avis favorable a été rendu le 18 février 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions du présent article entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal Officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

En ce qui concerne les modifications du code de la défense, le présent article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République française. Les dispositions créées et modifiées correspondent à des mesures applicables de plein droit sur tout le territoire, y compris dans les collectivités d'outre-mer.

En ce qui concerne les modifications du code de la santé publique, le présent article est applicable en métropole ainsi que dans les collectivités relevant du principe d'identité législative (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte). Il est expressément étendu dans les îles Wallis et Futuna.

En ce qui concerne les modifications du code de la sécurité intérieure, le présent article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République française. Les dispositions sont expressément étendues en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises par modifications des articles L. 445-1, L. 446-1, L. 447-1 et L. 448-1 du code de la sécurité intérieure.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d’application.

TITRE V – REAFFIRMER LA SINGULARITE MILITAIRE

CHAPITRE IER – REAFFIRMER LA RECONNAISSANCE DE LA NATION

Article 26 – Dispositions relatives à l'attribution du titre de reconnaissance de la Nation pour les équipages des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le ministère des Armées souhaite introduire une disposition au projet de loi d'actualisation de la loi de programmation militaire visant à octroyer le titre de reconnaissance de la Nation (ci-après TRN) aux équipages des sous-marins lanceurs d'engins nucléaires (SNLE).

Le TRN est créé par la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 portant loi de finances pour 1968 afin de récompenser les militaires ayant pris part aux opérations en Afrique du Nord et qui ne pouvaient prétendre, à l'époque, à la carte du combattant dont l'octroi est conditionné à l'appartenance à une unité considérée combattante (liste établie par le ministère des Armées et des Anciens combattants) pendant trois mois consécutifs ou à une unité ayant connu des actions de feu ou de combat, soit à la participation personnelle à des actions de feu ou de combat. Le TRN a ensuite été étendu aux conflits et opérations menés par l'armée française depuis le début de la Première Guerre mondiale.

Aujourd'hui, le TRN est attribué[395] sans nécessairement avoir pris part à des actions de feu ou de combat, mais uniquement sur la base d'une durée de service sur les territoires et durant les périodes ouvrant droit à l'attribution de la qualité de combattant.

Actuellement, les sous-mariniers servant à bord des SNLE ne peuvent bénéficier du TRN sur le fondement des missions qu'ils accomplissent, leurs patrouilles n'étant pas rattachées aux opérations et missions qui y ouvrent droit. En effet, en raison de leur spécificité et de leur doctrine d'emploi, les SNLE ne peuvent pas être localisés lors de

[395] Les conditions d'attribution du TRN sont prévues par les articles D.331-1 à R*331-5 du CPMIVG.

leurs patrouilles en plongée. Par conséquent, ces patrouilles n'ouvrent pas droit à la carte du combattant ni au TRN qui exigent respectivement, *a minima* 112 jours et 90 jours de présence en opérations extérieures (OPEX). Ces opérations menées à l'extérieur du territoire national et des eaux territoriales françaises revêtent une intensité et dangerosité particulière et sont matérialisées par la publication d'un arrêté conjoint du ministre de la défense et du ministre chargé du budget, complété par un second arrêté non publié et signé par ces mêmes ministres, définissant le champ géographique de l'opération prise sur le fondement de l'article L. 4123-4 du code de la défense.

Le TRN possède une valeur symbolique pour les militaires et constitue une reconnaissance de la Nation pour leur engagement. Son attribution emporte le droit au port de la médaille de reconnaissance de la Nation, la qualité de ressortissant de l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG)[396], la possibilité de souscrire une rente mutualiste majorée par l'État[397] ainsi que le droit de recouvrir le cercueil du titulaire du drap tricolore.

Au 1er juillet 2025, 2 142 346 TRN ont été délivrés[398].

Cette mesure doit répondre à des enjeux de reconnaissance, d'attractivité et de fidélisation d'une filière en déficit.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Conformément à l'article 6 de la déclaration du 26 août 1789 des droits de l'homme et du citoyen, la loi est l'expression de la volonté générale. Ce même article précise que : « tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. » Au regard des missions effectuées par les équipages de SNLE, l'attribution du TRN constituerait une reconnaissance importante de la Nation.

Le TRN relève du domaine de la loi en tant qu'il se rattache aux sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens, l'organisation générale de la Défense nationale de l'article 34 de la Constitution, par analogie avec la qualité de combattant, qui a été reconnue par le Conseil Constitutionnel comme relevant du domaine législatif (CC, n° 68-8 FNR du 27 novembre 1968, voir aussi toujours par analogie CC, n° 2015-256 L du 21

[396] Conformément au 16° de l'article annexe à la partie législative du CPMIVG.
[397] Conformément à l'article L. 222-2 du code de la mutualité qui prévoit la possibilité de constituer une rente mutualiste majorée par l'État bénéficiant d'avantages fiscaux.
[398] Chiffres transmis par l'Office national des combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) dans le cadre de la campagne ministérielle de questions parlementaires – PLF 2026.

juillet 2015 (relèvent du domaine de la loi des conditions dans lesquelles un militaire des armées françaises, un membre des forces supplétives françaises ou une personne civile qui a participé aux opérations au sein d'unités françaises doivent être regardés comme ayant pris part à des actions de feu ou de combat pour l'attribution de la qualité de combattant).

Par ailleurs, la base légale du TRN est l'article L. 331-1 du CPMIVG, laquelle renvoie s'agissant de son périmètre d'application au titre Ier du livre III de la partie législative du code pour les conflits, opérations ou missions qui ouvrent droit à la carte du combattant et s'agissant des conditions d'attribution : le vecteur législatif pour élargir les bénéficiaires du TRN (à l'exclusion de la carte du combattant) aux sous-mariniers SNLE en dehors de ces conflits, opérations ou missions apparaît donc nécessaire.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

A l'international, il est constaté que tous les pays dotés de sous-marins nucléaires accordent à leurs équipages des médailles individuelles (bravoure, mérite, service), des citations ou distinctions collectives pour l'équipage voire le sous-marin, un insigne de sous-marinier (symbole fort de qualification et d'appartenance) ainsi que parfois des titres nationaux de très haut niveau (ex : Héros de Russie).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Sur le plan juridique, l'attribution du seul TRN aux équipages de SNLE, sans l'octroi de la qualité de combattant, suppose la modification de l'article L. 331-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) qui prévoit que *« Les personnes qui ont participé aux conflits, aux opérations ou aux missions mentionnés au titre Ier du présent livre reçoivent un titre de reconnaissance de la Nation.*

Les conditions d'attribution de ce titre de reconnaissance sont fixées par décret ».

En effet, les missions mentionnées au titre Ier du présent livre (articles L. 311-1 et suivants du CPMIVG) ne mentionnent pas les sous-mariniers servant sur des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins. Pour autant, il n'est pas souhaitable de modifier ces dispositions car elles emportent également la qualité de combattant. En effet,

l'attribution de cette qualité ferait bénéficier aux équipages des SNLE les avantages qui en découlent (dont le TRN auquel s'ajoutent la croix du combattant, l'allocation de reconnaissance du combattant ainsi que l'attribution d'une demi-part fiscale supplémentaire à partir de 74 ans, transmissible au conjoint survivant). Par ailleurs, cette qualité reconnaitrait aux équipages des SNLE le régime institué au profit des OPEX sans pouvoir l'adapter à leurs particularités. Ainsi, la carte du combattant à l'origine de l'octroi du TRN ne sera pas accordée sur le critère d'actions de feu ou de combat mais de temps passé en opération, i.e. sur une durée minimale de service en SNLE de cent douze jours.

Par ailleurs, avec cet octroi de la qualité de combattant, les équipages bénéficieraient de la médaille de reconnaissance de la Nation avec agrafe « opérations extérieures » alors même que les opérations des SNLE ne constituent pas des OPEX.

Cette reconnaissance de la qualité de combattant n'est pas souhaitée au regard de la nature de leurs missions et ne fait pas l'objet de revendications par les militaires eux-mêmes.

L'octroi souhaité du TRN est une demande récurrente de nombreux parlementaires mais également des équipages, dont la différence de reconnaissance pèse durablement sur le moral.

Il apparaît une différence de reconnaissance notable (conditions exigées) entre les missions auxquelles participent les marins servant sur les SNLE et les militaires participant à des OPEX pour lesquels une participation/présence de 90 jours sur un territoire qualifié d'opération extérieure est suffisante.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de cette modification législative est de reconnaître et de valoriser l'engagement des sous-mariniers servant au sein des SNLE. Leur dévouement et leur abnégation sont essentiels pour accomplir une mission cruciale : assurer la protection ultime de la survie de notre pays, de nos concitoyens et de nos intérêts vitaux. En outre, cette reconnaissance vise à redynamiser une filière actuellement en déficit d'attractivité et confrontée à des difficultés de fidélisation. Une meilleure valorisation de leur engagement au service d'une mission essentielle à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation pourrait ainsi attirer de nouveaux talents au sein de cette unité stratégique.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

La délivrance du TRN aux équipages du SNLE pourrait être obtenue par voie réglementaire, à condition qu'elle se double de l'attribution de la carte du combattant (CC). En effet, les personnes ayant la qualité de combattant[399] sont automatiquement éligibles au TRN. Sont également attachés à cette qualité le bénéfice de la croix du combattant[400] et de l'allocation de reconnaissance du combattant (ARC)[401] ainsi que l'attribution d'une demi-part fiscale supplémentaire à partir de 74 ans, dont, peut également bénéficier le conjoint survivant.

Juridiquement, la mise en œuvre de cette option implique la modification de l'arrêté interministériel[402] du 12 janvier 1994 fixant la liste des opérations ouvrant droit au bénéfice de la carte du combattant au titre de l'article L. 253 ter du CPMIVG.

Cette option a été écartée car elle dépasse le cadre de la simple attribution du TRN et entraîne une incidence budgétaire particulièrement significative. En effet, avec l'octroi notamment de la CC, les militaires peuvent bénéficier à l'âge de 65 ans[403] de l'ARC dont le montant au 1er janvier 2025 est de **835,64 euros. Par le biais de simulations, et sans prévoir de rétroactivité à l'attribution de la CC aux équipages de SNLE, le coût de la mesure a été estimé à 690 000€ par an à compter de 2074 (date à laquelle tous les bénéficiaires pourraient bénéficier de l'ARC au regard de la pyramide d'âge actuelle des équipages des SNLE).**

3.2. OPTION RETENUE

La mesure proposée vise à modifier l'article L. 331-1 du CPMIVG et l'article L. 222-2 du code de la mutualité afin de permettre aux sous-mariniers servant à bord des SNLE, dans le cadre des patrouilles de dissuasion océanique, de bénéficier du TRN sans bénéficier de la qualité de combattant et des droits associés.

En parallèle, un décret simple visant à modifier l'article D. 331-1 du même code devra être pris afin d'y inclure les sous-mariniers ayant effectué des services en patrouille de dissuasion océanique.

Une modification concomitante de l'article D. 353-7 du même code est également nécessaire pour créer une agrafe de la médaille de reconnaissance de la Nation dédiée aux équipages de SNLE.

---

[399] Matérialiser par l'attribution de la carte du combattant.
[400] La croix du combattant est prévue aux articles R. 353-1 et suivants du CPMIVG.
[401] L'allocation de reconnaissance du combattant est prévue aux articles L. 321-1 et suivants du CPMIVG.
[402] Ministère de la défense et ministère du budget.
[403] Dès 60 ans dans certaines situations

Sans cette modification, l'agrafe « opérations extérieures » serait attribuée par défaut, ce qui n'est pas souhaité

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

L'article L. 331-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est modifié ainsi que l'article L. 222-2 du code de la mutualité.

En outre, visant spécifiquement les sous-mariniers ayant participé à des patrouilles de dissuasion océanique, le risque d'effet reconventionnel est jugé extrêmement faible compte tenu des spécificités de leur mission et de la volonté de valoriser un engagement opérationnel n'ayant pas d'équivalent. En effet, par la dualité de leur emploi opérationnel, qu'il soit nucléaire ou conventionnel, les militaires exerçant leurs missions or les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins peuvent réglementairement prétendre au TRN.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui

de la Sécurité sociale

L'octroi du TRN ouvre droit à :

- la qualité de ressortissant de l'Office national des combattants et des victimes de guerre ;
- la constitution d'une rente mutualiste majorée par l'État, qui bénéficie d'avantages fiscaux ;
- au port de la médaille de la reconnaissance de la Nation ;
- au privilège de recouvrir le cercueil d'un drap tricolore.

Les conséquences financières d'un tel octroi se basent sur des hypothèses de comportement, car l'attribution du TRN offre uniquement la possibilité d'en bénéficier. Dès lors, certains militaires pourront solliciter des avantages liés à l'attribution de ce titre tandis que d'autres n'en feront jamais la demande.

Ainsi, compte tenu des différents éléments transmis à l'occasion effectués du PLF 2026, l'estimation de cette mesure, au regard d'une éventuelle constitution d'une rente mutualiste du combattant (RMC) comme suit :

- Nombre de TRN attribués : 2 142 246 au 1er juillet 2025 ;
- Nombre de bénéficiaires de la RMC estimé au PLF 2026 : 213 223[404] soit 10% des titulaires du TRN;
- Montant annuel moyen du coût de la RMC au PLF 2026 : 956 € / bénéficiaire ;
- Nombre potentiel de militaires affectés sur SNLE souscrivant à la RMC :
    - Estimation du nombre de souscripteurs de la RMC sur la volumétrie globale du personnel militaire concerné ;
    - Volumétrie de militaires : 632 SNListes sur une année ;
    - Estimation par la Marine nationale de 55 nouveaux entrants par an soit :
        - 1ère année de la mesure : 632 *10% = 63 militaires
        - 2ème année de la mesure : 55 *10% = 6 militaires supplémentaires soit 69 militaires
        - 3ème année de la mesure : 55 *10% = 6 militaires supplémentaires soit 75 militaires

[404] Au 1er janvier 2026.

- Coût potentiel de la mesure à compter du remboursement par l'Etat des majorations (légale et spécifique)
    - Coût de la 1ère année de la mesure (*Cn1*) = 63* 956 € = 60 228 €
    - Coût de la 2ème année de la mesure (*Cn2*) = *Cn1* + (6* 956 €) = 65 964 €
    - Coût de la 3ème année de la mesure (*Cn3*) = *Cn1* + *Cn2* + (6* 956 €] = 71 700 €

Ces éléments sont donnés pour information. En effet, dans la mesure où l'entrée en jouissance de la rente mutualiste du combattant intervient l'année choisie par l'adhérent, sous réserve qu'il soit âgé d'au moins 50 ans, et qu'il ait respecté la durée minimum de versement (en principe 10 ans). Ainsi, cette mesure ne générera aucun coût pendant la durée de la LPM.

En outre, le coût qui en résultera sera très largement absorbée par la baisse tendancielle de cette dépense (247 M€ en 2018, 204 M€ en 2026).

L'octroi du TRN aux équipages de SNLE, et par conséquence la faculté de souscrire à la RMC, serait ainsi très limitée, étant donné qu'il est estimé qu'environ 55 nouveaux militaires affectés sur SNLE pourront y prétendre chaque année.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Le volume de demandes de TRN lié aux nouveaux bénéficiaires ne sera pas significatif pour déstabiliser l'organisation des services administratifs. Il s'agira d'établir à l'égard des différents services impactés par la mesure une communication adéquate sur l'évolution du dispositif.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

En 2017, la Marine nationale française a intégré des femmes dans les équipages de ses sous-marins nucléaires. Cette initiative s'inscrit dans une démarche plus large d'égalité des sexes au sein du ministère des Armées et des Anciens combattants.

L'octroi du TRN aux équipages des SNLE ne remet pas en cause ce principe d'égalité et vise à permettre aux sous-mariniers, quel que soit leur sexe, la reconnaissance de la Nation.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'octroi du TRN aux équipages des SNLE permet de valoriser une filière actuellement en déficit d'attractivité et confrontée à des difficultés de fidélisation.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets

et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application des dispositions prévues à l'article R. 4124-1 du code de la défense, le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) exprime son avis sur les questions concernant les aspects statutaires, économiques, sociaux et culturels susceptibles d'avoir une influence sur l'attractivité de la profession et des parcours professionnels, le moral et les conditions de vie des militaires et de leurs ayants droit, la situation et l'environnement professionnels des militaires, le soutien aux malades, aux blessés et aux familles ainsi que les conditions de départ des forces armées et formations rattachées et d'emploi après l'exercice du métier militaire.

Le projet de loi relatif à l'attribution du titre de reconnaissance de la Nation aux équipages des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins a été présenté au CSFM qui a rendu un avis favorable le 19 décembre 2025.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition est applicable sur l'ensemble du territoire de la République française. En effet, le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est un code de souveraineté qui a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République sans mention expresse d'application. Le code s'applique aux personnes qu'il mentionne expressément, indépendamment du territoire où elles se trouvent.

5.2.3. Textes d'application

L'évolution proposée nécessite également des déclinaisons réglementaires. Ainsi, un décret simple sera nécessaire pour :

- Modifier l'article D. 331-1 du CPMIVG pour l'application du présent article afin d'inclure dans le présent dispositif les sous-mariniers ayant effectué des services en patrouille de dissuasion océanique ;
- Modifier l'article D. 353-7 du même code en application du présent article afin de créer une agrafe spécifique à la médaille de reconnaissance de la Nation dédiée aux équipages de SNLE.

Article 27 – Simplifier le mode de recrutement des bénéficiaires du dispositif des emplois de reconnaissance nationale / Modification du dispositif des emplois réservés

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Prévu par l'article L. 4139-3 du code de la défense, le dispositif dit des « emplois réservés » dont les conditions et modalités de mise en œuvre sont détaillées par le code des pensions militaires et des victimes de guerre (CPMIVG), est un dispositif d'accès dérogatoire aux emplois de la fonction publique ouvert, notamment, aux militaires et anciens militaires blessés.

Le dispositif des emplois réservés constitue une « obligation nationale[405]» à laquelle l'État, les collectivités territoriales et établissements hospitaliers doivent concourir. Sont bénéficiaires de ce dispositif, les militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité en raison d'une blessure ou d'une maladie contractée au cours d'une guerre ou d'une opération extérieure, les victimes civiles de guerre, les sapeurs-pompiers volontaires victimes d'un accident en service, les victimes d'actes de terrorisme, les personnes blessées dans le cadre de leurs fonctions professionnelles ou électorales au service de la collectivité et réformées de ce fait (militaires[406], douaniers, policiers, élus…) et toute personne blessée en exposant sa vie lors d'une mission d'assistance à personne en danger et incapable, de ce fait, de poursuivre son activité professionnelle. Les conjoints et enfants des personnes dont le décès est imputable à ces mêmes situations sont également bénéficiaires des emplois réservés, de même que les enfants de Harkis.

La particularité de ce dispositif d'accompagnement vers l'emploi public réside principalement dans le fait que les employeurs des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, doivent s'acquitter de leur obligation de solidarité nationale en recrutant un nombre déterminé de bénéficiaires du dispositif. Ainsi, l'article L. 242-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) prévoit que les postes ouverts au recrutement par la voie des emplois réservés, sont déterminés par l'application d'un pourcentage[407] sur le nombre de postes déclarés vacants pour chaque recrutement (dans les fonctions publiques d'État

[405] Article L. 241-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG)
[406] 1° et 5° de l'art. L.241-2 du CPMIVG
[407] Le pourcentage exact étant précisé par l'article R. 242-3 du CPMIVG et, le cas échéant par arrêté.

et hospitalière) et à l'occasion de la déclaration des postes vacants par les autorités territoriales compétentes (pour la fonction publique territoriale).

Les candidats sont inscrits pour une période limitée (5 ans) sur des listes d'aptitude après instruction de leur dossier (comprenant un passeport professionnel récapitulant leurs compétences professionnelles et leurs souhaits d'orientation) par l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG). L'administration qui recrute dispose des listes d'aptitude et a accès au "passeport professionnel" des candidats de manière anonymisée. Pour arrêter son choix, elle convoque à des entretiens les bénéficiaires ayant le profil (compétences et souhaits d'orientation) correspondant au poste vacant et qui ont postulé sur celui-ci. Après évaluation et sélection, elle nomme le candidat comme fonctionnaire stagiaire. Elle en informe l'ONaCVG, qui retire alors le nom des listes d'aptitude après réception de l'arrêté de nomination. A l'issue de la période de stage, le candidat est, en principe, titularisé.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les dispositions relatives aux emplois réservés s'inscrivent dans le cadre de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoyant que la loi fixe, en particulier les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat et qu'elle détermine notamment les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales et du droit du travail.

Les dispositions relatives aux emplois réservés s'inscrivent plus largement dans le bloc de constitutionnalité, à travers les principes :

- que tous les citoyens sont égaux et également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents (article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) ;

- que chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi, que la Nation assure à l'individu les conditions nécessaires à son développement et que tout être humain qui, en raison de son état physique ou mental se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence (Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946).

A ce sujet, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe d'égal accès des citoyens aux emplois publics ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l'entrée dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte tant de la variété

des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public.[408] Il a également jugé que ce principe exige que le choix des candidats soit effectué en fonction des capacités nécessaires à l'exercice des attributions qui leur seront confiées.[409] La mise en œuvre de recrutements différenciés permise par l'article 6 ne peut conduire, dans la généralité des cas, à remettre au seul Gouvernement l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à la titularisation dans un corps de fonctionnaires pas plus qu'à placer, dans un tel corps, l'ensemble des fonctionnaires issus du recrutement par concours dans une situation d'infériorité caractérisée.[410]Il a indiqué qu'aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prévoir que les statuts particuliers de certains corps de fonctionnaires peuvent autoriser le recrutement d'agents sans concours, dès lors qu'aucune disposition de la loi ne saurait être interprétée comme permettant de procéder à des mesures de recrutement en méconnaissance de l'article 6 de la Déclaration de 1789.[411]

D'une manière plus générale, le Conseil constitutionnel a établi que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.[412]

Il a aussi précisé qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes défavorisées ; que le législateur peut donc, en vue d'améliorer l'emploi de certaines catégories de travailleurs, autoriser des mesures qui leurs sont propres ; que les différences de traitement qui peuvent résulter de ces mesures entre catégories de travailleurs répondent à une fin d'intérêt général qu'il appartient au législateur d'apprécier et ne sont, dès lors, pas contraires à la Constitution.[413]

Il a reconnu que les exigences constitutionnelles résultant du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes invalides et qu'il est possible au législateur, pour satisfaire à ces exigences, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées.[414]

---

[408] Décision n° 82-153 DC du 14 janvier 1983.
[409] Décision n° 84-179 DC du 12 septembre 1984.
[410] Décision n° 85-204 DC du 16 janvier 1986.
[411] Décision n° 84-178 DC du 30 août 1984.
[412] Ex : décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998.
[413] Décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986.
[414] Décision n° 2024-1095 QPC du 6 juin 2024.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, dans son article 27, fait l'obligation à la France, qui l'a ratifiée,[415] de garantir et favoriser l'exercice du droit au travail des personnes handicapées, y compris pour ceux qui ont acquis un handicap en cours d'emploi, en prenant des mesures appropriées, y compris des mesures législatives, pour notamment :

- permettre aux personnes handicapées d'avoir effectivement accès aux programmes d'orientation technique et professionnel, aux services de placement et aux services de formation professionnelle et continue offerts à la population en général ;
- promouvoir les possibilités d'emploi et d'avancement des personnes handicapées sur le marché du travail, ainsi que l'aide à la recherche et à l'obtention d'un emploi, au maintien dans l'emploi et au retour à l'emploi ;
- employer des personnes handicapées dans le secteur public ;
- promouvoir des programmes de réadaptation technique et professionnelle, de maintien dans l'emploi et de retour à l'emploi pour les personnes handicapées.

De plus, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[416] reconnaît le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et à leur participation à la vie de la communauté (article 26).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

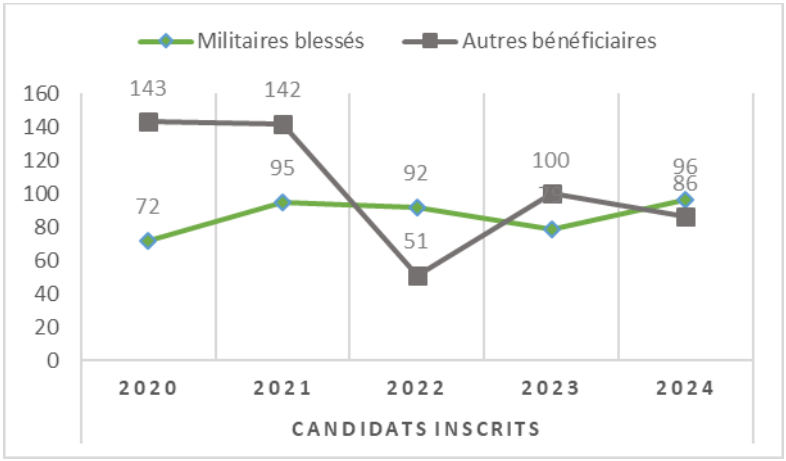
[415] Décret n° 2010-356 du 1er avril 2010 portant publication de la convention relative aux droits des personnes handicapées (ensemble un protocole facultatif), signée à New York le 30 mars 2007.
[416] Décret n° 2009-1466 du 1er décembre 2009 portant publication du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, et de certains actes connexes.

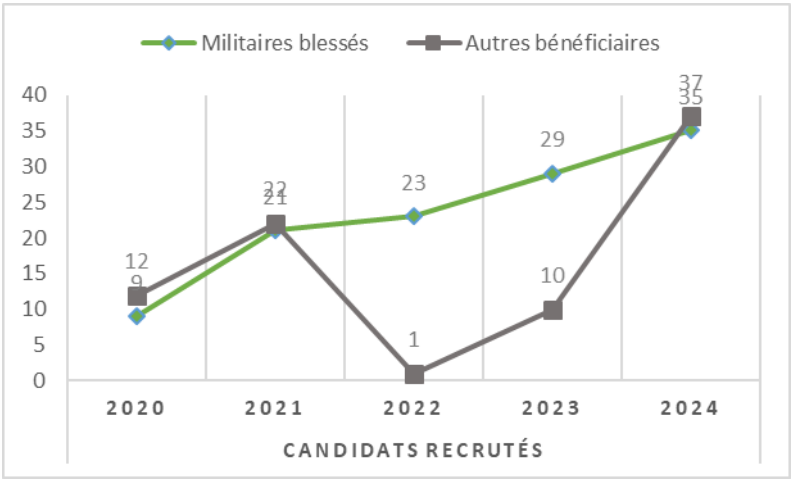
La mise en œuvre du dispositif des emplois réservés fait apparaitre plusieurs difficultés :

a) Un objectif de recrutement décorrélé des possibilités réelles d'embauche

Chaque année et pour toutes catégories confondues, sauf exceptions tirées de la nature des emplois auxquels le corps donne accès, les recruteurs publics dans les fonctions publiques de l'Etat et hospitalières doivent affecter aux emplois réservés un certain pourcentage des postes déclarés vacants. La fonction publique territoriale, quant à elle n'est soumise à aucun quota et les emplois réservés doivent être identifiés par les autorités territoriales compétentes à l'occasion de la déclaration des postes vacants auprès du centre de gestion.

Cette obligation de « réserver » des postes pour les bénéficiaires ne produit pas l'effet attendu. Ainsi, par exemple, sur la période 2020-2024, 434 militaires blessés se sont inscrits sur les listes du dispositif des emplois réservés, alors que 117 seulement ont été recrutés à ce titre en 5 ans.





Ce dispositif apparait, à l'inverse, comme une contrainte pour les employeurs publics qui, lorsqu'ils doivent ou souhaitent le mobiliser, les oblige à « réserver » des postes qui, au final, restent vacants faute de postulant ou d'entretien concluant.

Pour les militaires et anciens militaires bénéficiaires, la typologie des postes réservés correspond peu à leurs aspirations. En effet, les postes ouverts au titre du dispositif font ressortir une forte prévalence de la fonction publique d'État (surveillants pénitentiaire, police, douane et éducation nationale) proposant majoritairement des postes dans le domaine de la sécurité (dont certains bénéficiaires souhaitent s'éloigner) et une quasi inexistence de propositions de postes des collectivités territoriales (CT) et établissements hospitaliers.

b) Une procédure de traitement des candidatures compliquée pour les militaires et anciens militaires blessés

La procédure d'accompagnement vers un emploi civil des militaires et anciens militaires blessés fait intervenir deux interlocuteurs. D'une part, Défense mobilité (DM), service à compétence nationale rattaché à la direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD), qui accompagne au titre de la reconversion, les militaires blessés en activité ou non, et les anciens militaires non titulaires d'une pension militaire d'invalidité et, d'autre part, l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG) qui accompagne les anciens militaires blessés ainsi que tous les autres bénéficiaires dans le cadre des emplois réservés.

Cette double intervention rend peu aisée la compréhension du dispositif pour les militaires et anciens militaires blessés.

c) Une dénomination prêtant à confusion

La dénomination actuelle « emploi réservé » prête à confusion pour les bénéficiaires. En effet, ces derniers, au regard du mot « réservé » pensent généralement que l'employeur, après entretien, est tenu de les recruter. Or, le procédé actuel repose sur la seule volonté du futur employeur qui sélectionne les candidatures transmises par l'ONaCVG et peut décider au vu de son besoin, du profil présenté, après un entretien, de retenir ou non le candidat, ce qui génère l'incompréhension pour les bénéficiaires. Parallèlement, cette dénomination est perçue par certains militaires blessés avec une connotation péjorative qui laisserait penser qu'ils sont « déconsidérés ».

Toutes ces difficultés expliquent la nécessité de légiférer afin de faire évoluer le cadre juridique existant.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'évolution proposée vise à rendre plus attractif, à simplifier et à faciliter le parcours de retour à l'emploi des militaires et anciens militaires blessés, tout en renforçant l'effectivité du dispositif existant.

Elle vise, dans le même temps, à réaffirmer le sens premier du dispositif, à savoir la reconnaissance accordée par la Nation aux militaires et anciens militaires blessés dans le cadre de leur engagement au service de la défense du pays.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Au vu des difficultés observées, il a été envisagé de diminuer le quota d'emplois vacants à affecter aux emplois réservés afin d'éviter qu'ils demeurent non pourvus. Cette option aurait permis aux employeurs publics de répondre à leurs besoins de recrutement plus aisément, mais sans s'attaquer aux causes structurelles du manque d'efficacité du dispositif.

3.2. OPTION RETENUE

a) Décloisonner le dispositif

A l'égard des employeurs publics, il est proposé de supprimer à la fois l'obligation de réserver un pourcentage des emplois mis au recrutement (fonctions publiques de l'État et hospitalière) ou de les identifier spécifiquement (fonction publique territoriale) et la contrainte, pour eux, d'utiliser un processus de sélection particulier.

Ces employeurs resteraient néanmoins tenus de recruter les bénéficiaires d'emplois réservés dans le cadre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, mutilés de guerre et assimilés auxquels ils sont assujettis.[417] Correspondant à un intérêt de solidarité nationale, cette obligation parait à elle seule suffisante, sans qu'il soit nécessaire de la doubler par un quota particulier.

A l'égard des militaires et anciens militaires bénéficiaires, l'évolution proposée leur permettra de candidater sur toute fiche de poste en cohérence avec leur cursus, leurs compétences et qualifications, dans les trois versants de la fonction publique.

[417] Articles L. 351-1 à L. 351-6 du code général de la fonction publique, articles L. 5212-2 et L. 5212-13 du code du travail.

b) Simplifier le suivi et l'accompagnement des bénéficiaires et spécifiquement pour les militaires et anciens militaires blessés

L'évolution proposée vise à confier au service Défense mobilité seul l'inscription des candidatures, le contrôle et la validation des passeports professionnels ainsi que l'accompagnement de l'ensemble des militaires et anciens militaires. Ces derniers pourront bénéficier de l'expertise des conseillers en transition professionnelle qui accompagnent déjà les militaires en reconversion. Cet accompagnement, couplé, éventuellement, avec des mesures d'accompagnement à la prise de poste du recruteur, permettra d'assurer le succès du retour à l'emploi. L'accompagnement proposé par DM en totale cohérence avec ses missions principales, sera renforcé et assuré par des conseillers en transition professionnelle habitués à ce public.

c) Rendre la dénomination du dispositif intelligible

Afin d'éviter les malentendus et incompréhensions liés au terme « réservé » et de redonner son sens premier au dispositif, il est proposé de le renommer « emploi de reconnaissance nationale ». Cette nouvelle dénomination rappellera qu'un tel dispositif a été pensé et mis en place au titre de la reconnaissance due par la Nation à ceux qui en sont bénéficiaires. Cette nouvelle dénomination permettra, en outre, à certains militaires et anciens militaires de se sentir moins déconsidérés en tant que travailleurs handicapés (dans le cas de l'existence d'un handicap).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La mesure conduit à modifier :

- les intitulés des chapitres I et II du titre II du livre II et du chapitre IV du titre III du livre III de l'annexe du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;
- les articles L. 241-1, L. 241-7, L. 242-1, L. 242-2, L. 242-4, L. 242-5, L. 244-1 et L. 611-6 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;
- l'article L. 4139-3 du code de la défense ;
- l'article L. 5212-15 du code du travail ;

- les articles L. 311-2, L. 326-1, L. 326-4, L. 327-3, L. 327-10 et L. 351-5 du code général de la fonction publique.

Elle se traduira par l'abrogation :

- de l'article L. 242-7 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;
- de la loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés et portant dispositions diverses relatives à la défense, dont les articles autonomes 2, 3 et 4 ont cessé tous leurs effets ;
- de l'ordonnance n° 2014-1567 du 22 décembre 2014 portant application de l'article 55 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, dont l'article autonome 8 a cessé tous ses effets.

Les modifications proposées s'inscrivent dans la cadre de l'article 34 de la Constitution qui permet au législateur d'intervenir notamment sur les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État.

L'évolution du dispositif s'effectue en restant au sein de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, mutilés de guerre et assimilés, qui s'inscrit dans la politique de solidarité nationale en faveur des personnes invalides exigées par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et qui répond donc à une fin d'intérêt général.

Les modalités qu'il est proposé au législateur de choisir en vue d'améliorer l'emploi de cette catégorie de travailleurs sont appropriées car la particularité du dispositif, en ce qu'il prévoit un mode d'accès dérogatoire aux emplois civils de la fonction publique tient compte à la fois des mérites liés au service de la Nation jusqu'à se trouver en situation d'invalidité, qui valent la reconnaissance nationale, et des besoins du service public dans la mesure où aucun n'emploi n'est spécifiquement créé à fin de reclassement. La mise en œuvre de recrutements différenciés ne conduira pas à remettre au seul Gouvernement l'appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à la titularisation dans un corps de fonctionnaires ni à placer, dans un tel corps, l'ensemble des fonctionnaires issus du recrutement par concours dans une situation d'infériorité caractérisée compte tenu de la dispersion entre corps et du taux de l'obligation d'emploi.[418] Enfin, aucune disposition de la loi autorisant ce recrutement d'agents sans concours ne méconnait de l'article 6 de la Déclaration de

[418] L'article L. 351-4 du code général de la fonction publique prévaut que le taux, qui est celui fixé à l'article L. 5212-2 du code du travail soit au moins 6 % est calculé sur l'effectif total de l'ensemble des agents rémunérés par chaque employeur.

1789 car le choix des candidats restera effectué en fonction des capacités nécessaires à l'exercice des attributions qui leur seront confiées.

Enfin, après le recrutement du militaire ou de l'ancien militaire blessé, sa carrière se déroulera dans les mêmes conditions que l'ensemble des autres agents publics (au sein du même employeur public, selon les règles statutaires particulières des différentes catégories d'emplois et de corps/cadres d'emplois).

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Par les mesures proposées, la France exécutera les engagements qu'elle a pris dans le cadre de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, détaillés au 1.3., en ce qu'elles visent à permettre aux militaires et anciens militaires blessés :

- de bénéficier d'une prise en charge, un suivi et un accompagnement par un opérateur dédié spécifiquement à cette population cible ;
- de bénéficier d'un suivi et d'un accompagnement global (santé physique, psychologique, social…) tout au long de leur parcours : dès la reconnaissance de leur blessure/maladie jusqu'au retour à l'emploi ;
- d'accéder à un emploi de la fonction publique

Le présent article permettra également de mettre en œuvre le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté reconnu par la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

L'évolution proposée du dispositif ne modifie pas les catégories de bénéficiaires concernés par les emplois de reconnaissance nationale ni, d'une manière plus large, les catégories de bénéficiaires l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, mutilés de guerre et assimilés. De la même façon, les modifications envisagées n'auront pas d'impact sur l'accompagnement par l'ONaCVG des bénéficiaires des emplois de reconnaissance nationale autres que militaires ou anciens militaires.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

L'évolution du dispositif aura un impact positif sur l'administration des collectivités territoriales (CT) à plusieurs égards :

- suppression de l'obligation préalable de "flécher" les postes à proposer au titres des emplois réservés
- la suppression précitée permettra également aux CT de pourvoir aux postes vacants sans risque de perdre un poste « réservé »;
- l'ensemble des évolutions proposées supprime également la phase préalable d'expression des besoins (fiche de poste) que les CT doivent actuellement transmettre à l'ONaCVG ;
- intervention d'un interlocuteur unique et bien identifié pour ce qui concerne les militaires et les anciens militaires : Défense Mobilité (déjà connu dans le cadre de l'accompagnement des reconversion de militaires).

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

A l'égard des services administratifs concernés par le dispositif dit des « emplois réservés » (tant de l'Etat, des CT ou des établissements hospitaliers), les simplifications apportées, tout en clarifiant la procédure, devraient permettre d'alléger l'ensemble du processus.

Ainsi :

- pour l'ONaCVG : suppression d'étapes administratives d'établissement de listes d'attitude, de sélection et d'échanges avec les recruteurs publics ;

- pour les services des recruteurs publics : suppression du pourcentage à appliquer sur les postes mis au recrutement, mettant fin au fléchage et donc au suivi (“comptage”) des postes mis au recrutement, suppression d’échanges avec l’ONaCVG et unification des procédures de recrutement et de sélection des candidats.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

L’évolution du dispositif doit permettre à davantage de militaires et anciens militaires blessés porteurs d’un handicap d’accéder aux emplois ouverts par les fonctions publiques de l’Etat, territoriale et hospitalière. L’accès à ces emplois sera pris en considération au titre de la reconnaissance due par la Nation à ces derniers et non du seul fait de leur handicap. De la même façon, cette évolution permettra aux bénéficiaires de s’insérer plus activement dans leur procédure de transition professionnelle, d’abord dans la phase de recherche d’emploi, en ayant la possibilité de chercher et sélectionner les fiches de postes correspondant à leurs attentes et profils, puis, dans la phase de candidature, en provoquant les entretiens de recrutement (candidature directe auprès des recruteurs).

4.3.2. Impacts sur l’égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Le changement de dénomination permettra de rappeler que le dispositif des emplois de reconnaissance nationale s’inscrit dans la volonté de reconnaitre les services rendus et le sacrifice fait par les militaires et anciens militaires blessés pour la défense et l’intégrité de la Nation et du pays. Cette reconnaissance se manifeste donc par la volonté de maintenir le lien avec ces derniers et la société. En outre, permettre aux militaires et anciens militaires blessés d’accéder de manière dérogatoire à des emplois sur lesquels ils pourront, de surcroit, continuer à servir la Nation, a un sens considérable.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Conformément aux dispositions de l'article L. 4124-1 du code de la défense, le Conseil supérieur de la fonction militaire a été saisi à titre obligatoire et a rendu un avis favorable le 19 décembre 2025.

Conformément aux dispositions de l'article L. 242-1 du code général de la fonction publique, le Conseil commun de la fonction publique a été saisi à titre obligatoire et a rendu un avis le 5 février 2026.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le Conseil national d'évaluation des normes a été saisi à titre facultatif et a rendu un avis favorable le 5 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente disposition est applicable sur l'ensemble du territoire de la République française dans le respect des compétences des collectivités ultra-marines.

- Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est un code de souveraineté qui a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République sans mention expresse d'application. Le code s'applique aux personnes qu'il mentionne expressément, indépendamment du territoire où elles se trouvent. Pour sa parfaite application, une adaptation est spécifiquement prévue pour l'application de ce dispositif en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie (article 32, V).
- La modification du code du travail n'est pas applicable dans les collectivités de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, le droit du travail étant une compétence de ces collectivités.

- Les dispositions modifiant le code de la défense, le code général de la fonction publique, les articles 2, 3 et 4 de la loi n° 2008-492 du 26 mai 2008 relative aux emplois réservés (et portant dispositions diverses relatives à la défense) et l'article 8 de l'ordonnance n° 2014-1567 du 22 décembre 2014 (portant application de l'article 55 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale) sont applicables sur tout le territoire.

En effet, ces dispositions s'appliquent de plein droit dans les collectivités relevant du principe de l'identité législative (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) conformément à l'article 73 de la Constitution.
Elles s'appliquent de plein droit dans les collectivités de Saint-Barthélemy (article LO. 6213-1 du CGCT), Saint-Martin (article LO. 6313-1 du CGCT) et Saint-Pierre-et-Miquelon (article LO. 6413-1 du CGCT).

Par ailleurs, l'article 6-2 de la loi organique n° 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit que sont applicables de plein droit en Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives relatives à la défense et aux statuts des agents publics de l'Etat ainsi que toute autre disposition législative qui, en raison de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République.

Ces modalités d'application du droit relatif à la défense et aux agents publics de l'Etat sont similaires à celles prévues à l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et à l'article 1-1 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de La Passion-Clipperton.

S'agissant des îles Wallis et Futuna, en application des dispositions de l'article 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer les dispositions relatives à la défense et aux agents publics de l'Etat sont également applicables de plein droit dans cette collectivité ultra-marine.

Ainsi, ces dispositions relatives aux emplois de reconnaissance nationale s'appliquent sur le territoire.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne nécessite aucun texte d'application. Néanmoins, l'évolution proposée nécessite la mise en cohérence des certaines dispositions réglementaires qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

CHAPITRE II – ADAPTER NOTRE DROIT A LA SINGULARITE DU STATUT MILITAIRE

Article 28 - Rénover le régime de sanctions disciplinaires des officiers généraux en 2ème section

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le cadre des officiers généraux et assimilés a été constitué en deux sections par la loi du 4 août 1839 sur l'organisation de l'état-major général de l'armée. Cette disposition s'est perpétuée dès lors à travers les articles 72 à 78 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires puis par les articles L.4141-1 à L.4141-7 du code de la défense.

Les officiers généraux admis dans la deuxième section restent à la disposition du ministre de la défense. Ils peuvent être replacés en première section après leur admission en deuxième section pour occuper un emploi permanent. Ainsi, entre 2019 et 2024, 5 officiers généraux ont été replacés en 1re section. Par ailleurs, pour des missions ponctuelles, les officiers généraux de la 2e section peuvent être rappelés à l'activité par voie de vacation jusqu'à 67 ans. Environ 150 à 200 officiers généraux de la 2e section sont chaque année concernés par cette disposition.

L'admission dans la deuxième section ne constitue pas une radiation des cadres. Les officiers généraux qui y sont admis restent soumis à certaines obligations inhérentes au statut des militaires. Parmi celles-ci figure le devoir de réserve. Les opinions ou croyances notamment philosophiques, religieuses ou politiques sont libres mais ne peuvent être exprimées qu'avec la réserve exigée par l'état militaire. Cette règle s'applique à tous les moyens d'expression. En contrepartie de leurs sujétions, les officiers généraux en deuxième section conservent leur grade et le port de l'uniforme sous certaines conditions. Ils bénéficient de la réduction sur les tarifs des services de transport ferroviaire de voyageurs accordée aux militaires et sont soumis jusqu'à l'âge de 67 ans à un régime fiscal et social mixte (solde imposable à l'impôt sur le revenu selon les règles de droit commun applicable aux traitements et salaires mais soumise aux cotisations sociales selon les règles applicables aux pensions).

Les officiers généraux en deuxième section constituent donc une catégorie de militaire à part, au sens du statut général des militaires. Le code de la défense ne prévoit actuellement qu'une mesure disciplinaire vis-à-vis de ces derniers : la radiation

des cadres[419], qui relève des sanctions du troisième groupe[420]. Celle-ci est prononcée par le Président de la République au terme d'un processus qui ne permet pas de répondre de manière immédiate aux situations disciplinaires les plus sensibles.

Ainsi, l'envoi devant le conseil supérieur de la force armée ou de la formation rattachée siégeant disciplinairement, dont la composition et le fonctionnement sont prévus aux articles R.4137-94 et suivants du code de la défense, est ordonné par le ministre de la défense. Cet ordre d'envoi mentionne les faits à l'origine de la saisine du conseil supérieur et précise les circonstances dans lesquelles ils se sont produits. L'avis du conseil doit être remis au ministre de la défense ou à l'autorité habilitée par lui à prononcer la sanction dans les trois mois qui suivent la date d'émission de l'ordre d'envoi. Si aucun avis n'est rendu à l'issue de ce délai, le ministre de la défense met le conseil en demeure de se prononcer dans un délai déterminé qui ne peut être supérieur à un mois. S'il n'est pas fait droit à cette demande, l'autorité habilitée constate la carence du conseil et prononce la sanction, sans l'avis de ce conseil, après avoir invité le militaire incriminé à présenter sa défense. Ce processus peut donc s'étendre sur une durée de quatre mois. Il est un prérequis obligatoire au prononcé d'une radiation des cadres d'un officier général en deuxième section. La radiation des cadres place l'intéressé à la retraite et lui retire tous les avantages inhérents au statut de la deuxième section.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux militaires. La détermination des sanctions disciplinaires applicables aux militaires relève dans ce cadre du domaine de la loi[421].

La mesure proposée s'inscrit dans le cadre des principes constitutionnels s'appliquant au droit disciplinaire. Ainsi le Conseil constitutionnel a pu reconnaitre que les sanctions disciplinaires devaient obéir aux principes de nécessité et proportionnalité[422] déduits de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. S'agissant du principe de nécessité[423] des peines appliqué à la matière disciplinaire, le Conseil constitutionnel l'a consacré comme *« l'absence*

419 Article L.4141-4 du code de la défense qui renvoie, dans le même code, au b) du 3° de l'article L.4137-2 relatif aux sanctions disciplinaires applicables aux militaires.
420 Les sanctions du troisième groupe sont le retrait d'emploi et la radiation des cadres ou la résiliation du contrat.
421 Décision n° 2014-450 QPC du 27 février 2015.
422 Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987.
423 Décision n°2011-199 QPC du 25 novembre 2011.

d'inadéquation manifeste entre les peines disciplinaires encourues et les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance ».

Le droit disciplinaire s'inscrit également dans le cadre du principe d'égalité, l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 disposant que la Loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».

Enfin, le juge constitutionnel a reconnu que les droits de la défense s'appliquaient aux procédures disciplinaires en tant qu'ils constituaient des « *principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle* »[424]. S'agissant particulièrement du droit de se taire et de son information, il a dernièrement été rendu applicable aux procédures disciplinaires militaires par le Conseil constitutionnel[425] et doit faire l'objet d'une transcription législative prochaine par un autre vecteur.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La Cour Européenne des Droits de l'Homme a jugé que les procédures disciplinaires ne relevaient pas de la matière pénale telle que régie la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, en particulier de son article 6 qui vise les organes juridictionnels[426] et de son protocole n°7[427]. A ce titre, prises individuellement, elles ne sont pas susceptibles de constituer une double peine en cas de cumul avec une sanction pénale.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La seule sanction actuellement applicable est la plus lourde du régime disciplinaire militaire, attachée aux fautes et manquements les plus graves. Outre, la complexité et la longueur de la procédure de radiation, il apparait que son application peut se

[424] Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000.
[425] Décision n° 2025-1137 QPC du 30 avril 2025.
[426] CEDH Arrêt Vilho Eskelinen et a. c. Finlande du 19 avril 2007.
[427] Décision CEDH DURAND c. France du 31 janvier 2012.

heurter au principe de proportionnalité dès lors qu'il n'existe pas d'alternative. Ainsi, depuis la fin des années 1980, environ 140 officiers généraux admis dans la deuxième section ont pu être considéré comme susceptibles d'avoir manqué à leurs obligations, dont certains à plusieurs reprises ; seuls quatre d'entre eux ont été radiés des cadres par mesure disciplinaire. La majorité des autres officiers généraux concernés a reçu une lettre de mise en garde (signée du Ministre, de son directeur de cabinet, du chef d'état-major des Armées ou de l'un des chefs d'état-major d'Armée), sans portée disciplinaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La modification des dispositions du code de la défense envisagée vise la gradation des sanctions pouvant être appliquées aux officiers généraux en deuxième section.

L'adoption de cette mesure permettra de sanctionner de manière proportionnée et plus rapidement les officiers généraux admis dans la deuxième section.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'ouverture d'une possibilité d'emploi de l'ensemble des sanctions du premier groupe déterminées à l'article L. 4137-2 du code de la défense aurait pu être envisagée. Toutefois, astreindre au régime des tours de consignes ou des arrêts imposent une mesure de mise en œuvre de l'obligation de disponibilité des militaires prévue à l'article L. 4121-5 du même code. Or, cette sujétion statutaire ne fait pas partie de celles applicables d'une manière générale à la deuxième section des officiers généraux[428] et l'y soumettre irait au-delà de la portée souhaitée de la réforme.

Ont été exclues les sanctions du deuxième groupe car se révélant inopérantes. L'exclusion temporaire de fonction, n'est pas applicable car elle implique que le militaire exerce des fonctions, ce qui n'est pas le cas d'un officier général en deuxième section. La sanction de l'abaissement temporaire d'échelon ne peut concerner que les militaires en position d'activité percevant une solde attachée à un échelonnement statutaire et indiciaire, ce qui n'est pas le cas de l'officier général en deuxième section qui perçoit une solde de réserve dont le montant brut est identique à celui d'une pension de retraite[429]. De la même façon, la radiation du tableau d'avancement n'est

[428] Article L. 4141-4 du code de la défense.
[429] Article L. 4141-4 du code de la défense.

pas plus transposable aux officiers en deuxième section qui ne concourent à aucun avancement.

3.2. OPTION RETENUE

Face à la situation d'officiers généraux en deuxième section ne respectant pas les obligations auquel ils sont astreints, le ministère de la défense doit se doter d'un dispositif de sanction disciplinaire simple, progressif et réactif comprenant deux niveaux :

- un premier niveau consistant à délivrer une sanction du premier groupe à l'officier général s'étant écarté de ses obligations de réserve : l'avertissement, la réprimande ou le blâme du ministre ;
- un second niveau se traduisant par la prise d'une mesure de radiation des cadres par le Président de la République à l'encontre de l'officier général n'ayant pas pris en compte l'une des trois sanctions du premier groupe qui lui a été signifiée ou ayant commis une faute suffisamment grave pour justifier d'appliquer d'emblée cette sanction la plus lourde.

Les dispositions réglementaires du code de la défense relatives aux sanctions disciplinaires prévoient que l'avertissement est notifié verbalement et n'est pas inscrit dans le dossier individuel (articles R. 4137-22 et R. 4137-26), que la réprimande est notifiée par écrit et inscrite dans le dossier disciplinaire mais qu'elle peut faire l'objet d'un effacement (article R. 4137-23) et que le blâme du ministre est notifié par écrit, inscrit dans le dossier disciplinaire mais qu'il ne peut faire l'objet d'un effacement si les faits constituent des manquements à la probité, aux bonnes mœurs ou à l'honneur (article R. 4137-23 du code de la défense). Par ailleurs, aucune de ces sanctions ne nécessite la saisine du conseil de discipline prévu à l'article L. 4137-3 ou du conseil supérieur de la force armée ou de la formation rattachée siégeant disciplinairement en application de l'article L. 4141-7.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La mesure proposée nécessite de modifier le premier alinéa de l'article L. 4141-4 du code de la défense relatif aux dispositions applicables aux officiers généraux de la

deuxième section afin d'y ajouter les références aux sanctions disciplinaires du 1er groupe prévues aux a), c) et f) du 1° de l'article L. 4137-2 du code précité.

Elle s'inscrit en cohérence avec les sanctions disciplinaires limitativement précisées à l'article L. 4137-2 du code de la défense. Elle relève du domaine de la loi conformément à la jurisprudence constitutionnelle.

Par ailleurs, elle est conforme au principe de proportionnalité des sanctions puisqu'elle permet d'élargir le panel de sanctions applicables permettant en conséquence une meilleure individualisation des sanctions.

Elle ne s'oppose pas non plus au principe de nécessité des peines dès lors que les sanctions proposées sont en adéquation avec les obligations dont elles tendent à réprimer la méconnaissance, en particulier le devoir de réserve prévu à l'article L. 4121-2 du code de la défense.

La mesure proposée s'inscrit en cohérence avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au principe d'égalité devant la loi qui ne s'oppose pas « à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes » et qu'en l'occurrence, la singularité de la deuxième section des officiers généraux justifie que ne soit pas appliqué à ces derniers un régime de sanctions disciplinaires identiques aux autres militaires.

Il convient de noter que les droits de la défense seront toujours préservés et que l'intéressé devra être mis en mesure de consulter son dossier et de faire valoir ses arguments avant de se voir notifier la sanction. Les éventuelles procédures disciplinaires engagées à l'encontre des officiers généraux en deuxième section demeurent régies par l'article L. 4137-1 du code de la défense qui prévoit bien les droits précités. S'agissant particulièrement du droit de se taire et de son information, il a été rendu applicable aux militaires par le conseil constitutionnel dans sa décision n° 2025-1137 QPC du 30 avril 2025. Les officiers généraux en deuxième section bénéficieront donc de ce droit au même titre que les autres militaires.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La mesure proposée, du fait de son caractère disciplinaire, n'entre pas dans le champ d'application de l'article 6 et du protocole n°7 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mesure proposée est susceptible d'entrainer un accroissement de l'activité des services du ministère par la mise en œuvre des procédures disciplinaires des sanctions du 1er groupe, en particulier pour les démarches de convocation et de communication du bulletin de sanction.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La mesure proposée aura un impact sur les officiers généraux en deuxième section en les rendant davantage susceptibles d'être sanctionnés pour des fautes ou manquements qui, en l'état actuel du droit, ne justifiaient pas une mesure de radiation des cadres considérée comme trop lourde.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatiques.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales relatives à l'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces

naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de biodiversité et de protection des espaces naturels.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application des dispositions de l'article L. 4124-1 du code de la défense, le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) exprime son avis sur les projets de loi modifiant le statut général des militaires. La mesure proposée portant sur une disposition du code de la défense relevant du livre 1er relatif au statut général des militaires, elle a été présentée au CSFM qui a rendu un avis favorable le 19 décembre 2025.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions proposées entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions proposées sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République française. En effet, elles correspondent à des mesures statutaires concernant les militaires applicables de plein droit sur tout le territoire, y compris dans les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

La disposition proposée ne nécessite pas de mesure d'application.

Article 29 - Définition du salaire de référence pris en compte pour le calcul de l'allocation de chômage servie aux anciens militaires involontairement privés d'emploi

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'article L. 4123-7 du code de la défense dispose : « Les militaires qui quittent le service et qui sont involontairement privés d'emploi ont droit à un revenu de remplacement, sous forme d'allocation de chômage attribuée dans les conditions fixées par le code du travail. Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article ».

L'article R. 4123-37 du code de la défense précise : « La rémunération servant de base au calcul de l'allocation de chômage servie aux anciens militaires comprend la solde budgétaire, l'indemnité de résidence au taux de métropole et, le cas échéant, le supplément familial de solde au taux de métropole, à l'exclusion de toute autre prime ou indemnité accessoire et des prestations familiales ».

Les modalités de calcul prévues par l'article R. 4123-37 précité, en vigueur depuis 2008[430], s'inspirent d'une circulaire de 2007 relative aux agents du secteur public. Cette circulaire précisait : « La rémunération servant de base au calcul du salaire de référence est la rémunération brute comprenant l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement[431] ». / « Sont exclues : les allocations familiales et les indemnités accessoires au traitement (…) ». Bien que cette circulaire ait depuis été abrogée et que les modalités de calcul de l'assurance chômage des agents du secteur public aient évolué, les dispositions de l'article R. 4123-37 du code de la défense, adaptées aux spécificités militaires sont demeurées inchangées depuis 2008.

Au même titre que les salariés de droit privé et les agents publics civils, les anciens militaires involontairement privés d'emploi[432] ont droit à un revenu de remplacement versé sous la forme d'une allocation de chômage (allocation de retour à l'emploi – ARE) attribuée dans les conditions fixées par le code du travail. Mais à la différence de la réglementation applicable aujourd'hui aux agents publics civils, l'assiette servant de

[430] Décret n°2008-392 du 23 avril 2008 relatif à certaines dispositions règlementaires de la quatrième partie du code de la défense (Décrets en Conseil d'Etat).
[431] Circulaire DGEFP/DGAFP/DGCL/DHOS/Direction du budget n° 18 du 15 mai 2007 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public, point 3.2.
[432] Au sens des articles R. 4123-33 et R. 4123-34 du CODEF.

base de calcul à cette allocation exclut pour les militaires toute prime ou indemnité accessoire.

Tout militaire involontairement privé d'emploi doit obligatoirement recevoir une attestation de l'employeur (AE) qui permet de déterminer sa situation au regard des droits à l'allocation chômage et qui est destinée à France Travail. En effet, depuis le 1er octobre 2011, une convention délègue à France Travail la gestion de l'indemnisation du chômage de l'ensemble des agents civils et militaires du ministère. A ce titre, France Travail examine les ouvertures de droit au chômage, calcule et verse les allocations dues aux anciens militaires pour le compte du MINARM selon la même période de référence que pour les personnels civils à la différence des éléments pris en compte dans le salaire de référence (assiette).

Le Centre Expert de Traitement de l'Indemnisation du Chômage (CETIC)[433], interface unique entre le MINARM et France Travail, contribue au contrôle de la délégation de l'indemnisation du chômage à France Travail et à la maîtrise du coût de l'indemnisation du chômage des militaires.

En moyenne, 11 500 militaires bénéficient chaque mois d'une indemnisation au titre de l'assurance chômage, pour un coût annuel d'environ 122 millions d'euros[434].

Il est à noter que les futurs volontaires appelés du service national, en qualité de militaires, pourront bénéficier de cette indemnisation. Ils devront néanmoins remplir, en pratique, les conditions précisées notamment par l'article R. 4123-33 du code de la défense et par l'article 3 §1er du règlement annexé à la convention du 15 novembre 2024 relative à l'assurance chômage (pour les moins de 55 ans, 130 jours travaillés au cours des 24 mois qui précèdent la fin du contrat).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Selon le considérant de principe du Conseil constitutionnel, « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » (voir par exemple la décision n° 2014-432 QPC du 28 novembre 2014 sur les incompatibilités électorales en raison de l'état militaire).

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la particularité de l'état militaire par deux QPC en 2014 (2014-432 et 2014-450), portant sur l'incompatibilité entre l'état militaire et des mandats électifs, d'une part, et sur les sanctions disciplinaires (en

[433] Placé sous l'autorité de la DRH-MD/Défense Mobilité (service à compétence nationale).
[434] Chiffres issus du rapport social unique 2024 (p. 189).

l'espèce les arrêts), d'autre part. En 2018, il a également examiné une QPC portant sur la compétence des juridictions spécialisées en matière militaire pour les infractions commises par des militaires de la gendarmerie dans le service du maintien de l'ordre (décision n° 2018-756 QPC du 17 janvier).

Dans la première QPC, le conseil a censuré une incompatibilité qui n'était limitée ni en fonction du grade de la personne élue, ni en fonction des responsabilités exercées, ni en fonction de la taille des communes, estimant que le législateur avait institué une interdiction (générale) qui excédait ce qui était nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur ou l'indépendance de l'élu contre les risques de confusion ou de conflit d'intérêt. Dans sa décision, il a par ailleurs rappelé les obligations particulières attachées à l'état de militaire (cons.13) et en particulier les obligations de neutralité et de disponibilité.

Dans la deuxième QPC, le conseil a estimé que **la nécessaire libre disposition de la force armée avait pour corollaire l'existence de sujétions particulières**.

Dans la décision du 17 janvier 2018, le conseil a jugé que les policiers et les gendarmes n'étaient pas placés dans la même situation pour les infractions commises dans leur activité de maintien de l'ordre, compte tenu des particularités de l'état de militaire ayant abouti à la création de formations juridictionnelles spécifiques permettant de mieux appréhender les particularités de cet état. Ainsi, les militaires de la gendarmerie étant sous l'emprise d'un statut différent, le recours à une instance distincte était justifié. Le législateur était donc intervenu pour traiter différemment des situations différentes et le recours à une juridiction spécialisée permettait de prendre en compte la différence de statut.

La singularité militaire est de nature à justifier l'instauration de règles spécifiques, en matière de recrutement, de parcours professionnel, de rémunération, de pension de retraite, mais aussi en matière d'aide au retour à l'emploi, impliquant une différenciation par rapport au régime de droit commun applicable aux civils.

En conséquence, il est proposé de supprimer la référence au code du travail présente à l'article L. 4123-7 du code de la défense afin de conserver une cohérence des règles applicables au statut des militaires.

Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités de détermination des droits, qui à l'exception des éléments de rémunération pris en compte dans le salaire de référence, suivront les règles applicables aux agents de la fonction publique.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 51 du Traité de Rome du 25 mars 1957 n'exige pas une harmonisation mais une simple coordination des législations nationales en matière de sécurité sociale. Les systèmes de protection sociale relèvent de la stricte compétence nationale.

La Cour de justice de l'Union européenne (7 avril 2016, affaire C 284/15) écarte ainsi l'application de l'article 3 du règlement n° 1408/71 (article relatif à l'égalité de traitement), pour décider que *« l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'un État membre refuse la totalisation des périodes d'emploi nécessaire à l'admissibilité au bénéfice d'une allocation de chômage destinée à compléter les revenus d'un emploi à temps partiel, lorsque l'occupation dans cet emploi n'a été précédée d'aucune période d'assurance ou d'emploi dans cet État membre »* .

Dès lors, chaque Etat membre reste libre de déterminer ses régimes nationaux d'assurance chômage et rien ne s'oppose à ce qu'un régime spécifique existe pour les militaires.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le ministère des Armées et des Anciens combattants souhaite introduire une disposition au projet de loi d'actualisation de la loi de programmation militaire visant à supprimer la référence au code du travail au sein de l'article L. 4123-7 du code de la défense relatif à l'allocation de chômage servie aux anciens militaires involontairement privés d'emploi.

Cette évolution fait suite à un jugement du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne du 18 mars 2022 qui a considéré que les dispositions de l'article R. 4123-37 du code de la défense, excluant les primes et les indemnités accessoires de la rémunération servant de base au calcul de l'allocation de chômage des militaires involontairement privés d'emploi, ont introduit une restriction non prévue par le législateur à l'article L. 4123-7 du code de la défense (décision n° 2000316 du 18 mars 2022).

Prenant acte de cette illégalité, le ministère des Armées et des Anciens combattants souhaite en conséquence modifier l'article législatif en supprimant la référence au

code du travail, renvoyant ainsi aux seules dispositions réglementaires du code de la défense pour définir les éléments de rémunération devant être pris en compte dans l'assiette de calcul de l'allocation de chômage servie aux militaires.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

En premier lieu, cette mesure participe pleinement à relever le défi de la fidélisation au sein du ministère afin de répondre à l'impératif de jeunesse des armées et son corollaire d'un modèle RH à flux avec plus de 25 000 entrées sorties par an, et ainsi gagner la bataille des ressources humaines.

La fidélisation est en effet un enjeu majeur afin de conserver au sein du ministère la ressource, notamment des militaires du rang, ainsi que les compétences dans les domaines clés compte tenu de la concurrence du secteur civil (nucléaire, renseignement, SIC/Cyber, etc.).

Il apparaît ainsi fondamental de conserver la pleine maîtrise des flux de départs pour non seulement accroître le niveau d'expertise des militaires du ministère mais également limiter le turnover, source de coûts importants en termes de recrutement et de formation.

En outre, la mesure accompagne et préserve l'effectivité des nombreuses mesures destinées à soutenir la fidélisation (plans famille I et II) engagées au soutien de l'augmentation des effectifs prévue en LPM 2024-2030.

Cette mesure favorise ainsi les départs préparés, accompagnés et orientés vers un retour rapide et durable à l'emploi. Elle s'inscrit dans la cadre global et cohérent des dispositifs d'accompagnement spécifiques aux militaires vers une transition professionnelle réussie dans la vie civile[435] (bénéfice d'un service ministériel de transition professionnelle dédié, Défense Mobilité, ainsi que différents dispositifs statutaires : congés de reconversion, détachement-intégration dans la fonction publique (L. 4139-2), formations professionnelles qualifiantes, cumul intégral sous certaines conditions de la pension militaire de retraite avec l'allocation chômage). Enfin, les armées mettent en œuvre une politique de certification des compétences des militaires avec inscription de celles-ci au RNCP afin de renforcer l'employabilité des militaires sur le marché du travail.

[435] Alinéa 3 de l'article L. 4111-1 du code de la défense : « Le statut énoncé au présent livre assure à ceux qui ont choisi cet état les garanties correspondant aux obligations particulières imposées par la loi. (…) Il offre à ceux qui quittent l'état militaire les moyens d'un retour à une activité professionnelle dans la vie civile (…) ».

Le ministère des armées a ainsi fait le choix de consacrer des ressources budgétaires importantes au financement de nombreux dispositifs d'accompagnement au retour à l'emploi leur permettant de préparer, sécuriser et réussir leur transition professionnelle, avec un suivi individualisé assuré par Défense Mobilité (DEFMOB), jusqu'à trois ans après leur départ.

En 2025, en moyenne par mois, 1 769 militaires (dont 1 150 militaires du rang, 498 sous-officiers et 121 officiers) ont été radiés des cadres ou des contrôles.

En 2025 également, en moyenne par mois, 1 793 anciens militaires (dont 773 militaires du rang, 848 sous-officiers et 172 officiers) ont bénéficié d'un accompagnement par DEFMOB, illustrant le recours massif et quasi systématique des militaires involontairement privés d'emploi à ce dispositif.

En second lieu, la mesure permet de maintenir au même niveau la dépense actuelle allouée à l'indemnisation du chômage des militaires involontairement privés d'emploi (122 M€), et de ne pas remettre en cause l'équilibre financier du dispositif global d'accompagnement des militaires involontairement privés d'emploi.

La mise en œuvre systématique de la jurisprudence du TA de Châlons-en-Champagne aurait en effet entraîné mécaniquement un effet inflationniste (de + 15 à + 35 M€ en fonction de l'assiette retenue).

Pour mémoire, en 2025, en moyenne par mois, 9 910 militaires (dont 7 292 militaires du rang, 2 184 sous-officiers et 434 officiers) ont bénéficié de l'indemnisation chômage pour un montant moyen mensuel de 715 euros pour les militaires du rang, de 954 euros pour les sous-officiers et de 1 365 euros pour les officiers.

Enfin, la mesure permet de réduire voire éteindre les nombreux recours précontentieux devant la commission des recours des militaires (pour mémoire la CRM a enregistré 118 recours depuis la décision du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne du 18 mars 2022, avec une forte augmentation en 2025 puisque 99 recours ont été formés à date, ce qui laisse présager une nouvelle augmentation en 2026), et partant, de réduire voire éteindre les recours devant les juridictions administratives (peu nombreux du fait des décisions d'agrément rendues par la CRM).

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Au niveau législatif, la loi de programmation militaire est le vecteur juridique adapté, permettant de donner une assise juridique au maintien des dispositions de l'article R. 4123-37 du code de la défense.

3.2. OPTION RETENUE

La modification législative vise à supprimer la référence au code du travail et renvoyer exclusivement à un décret en Conseil d'Etat pour définir de manière exhaustive et limitative l'assiette de calcul de l'allocation chômage servie aux anciens militaires involontairement privés d'emploi et les modalités d'application du dispositif.

L'allocation de chômage continuera d'être déterminée sur la base de la rémunération perçue par le militaire au titre de la solde de base, de l'indemnité de résidence au taux de métropole et, le cas échéant, du supplément familial de solde au taux de métropole, à l'exclusion de toute autre prime ou indemnité accessoire et des prestations familiales.

Ces trois éléments de rémunération constituent l'essentiel de la rémunération servie aux militaires, les autres éléments de rémunérations les plus fréquemment servis étant soit versés en compensation de sujétions (indemnité d'état militaire, indemnité de garnison, etc.), par nature exclues de l'assiette de l'allocation chômage, soit des primes et indemnités spécifiquement militaires versées en contrepartie d'activités opérationnelles, qui ne trouvent pas d'équivalent dans la fonction publique civile (indemnité de sujétions d'absence opérationnelle, indemnité de sujétions pour service à l'étranger, etc.).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article vise à modifier l'article L. 4123-7 du code de la défense en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les modalités d'application du présent article.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La mesure consolidant au niveau législatif l'assiette de calcul actuellement définie par l'article R. 4123-37 du code de la défense n'entraîne aucun coût supplémentaire.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mesure permettra une continuité des procédures actuelles sans besoin d'évolution des pratiques des services administratifs. Elle favorisera une diminution du nombre de recours pré contentieux et contentieux et allégera la charge de travail de la commission des recours des militaires et des tribunaux administratifs.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La mesure s'inscrit dans un dispositif global d'accompagnement propre aux militaires. Elle consolide le dispositif existant et permet aux militaires d'avoir une connaissance précise des droits qui leur sont ouverts.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application des dispositions prévues à l'article R. 4124-1 du code de la défense, le Conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) exprime son avis sur les projets de loi relatifs au statut des militaires. La mesure proposée portant sur une disposition du code de la défense relevant du livre 1er relatif au statut général des militaires, elle a été présentée au CSFM qui a rendu un avis défavorable le 19 décembre 2025.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure est applicable sur le territoire métropolitain, dans les départements d'outre-mer (hors Mayotte) et dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin[436].

[436] Article 5 de la convention du 15 novembre 2024 relative à l'assurance chômage, applicable depuis le 1er janvier 2025, reprenant une jurisprudence constante de la Cour de cassation (Cour de cassation, civile, 27 juin 2024, 22-13.472).

L'application de l'indemnisation chômage en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie s'effectue selon les règles locales d'assurance chômage.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions et modalités dans lesquelles l'allocation chômage est attribuée aux militaires.

CHAPITRE III – MIEUX RECONNAITRE LES SUJETIONS LIEES AU STATUT MILITAIRE

Article 30 – Prolongation du régime de décote applicable aux cessions immobilières militaires

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Les tensions du marché du logement affectent particulièrement les populations soumises à des mobilités fréquentes, comme les militaires du fait de leurs sujétions opérationnelles, tant dans les zones tendues qu'à leur périphérie. Ces difficultés à se loger affectent l'attractivité du statut militaire et la fidélisation des agents soumis à ces obligations de mobilités récurrentes.

Le principe constitutionnel de « *nécessaire libre disposition de la force armée* »[437] « *implique que soit assurée la disponibilité, en tout temps et en tout lieux, des forces armées* »[438]. En découlent notamment la possibilité de limiter dans l'intérêt du service la liberté de résidence des militaires (art. L. 4121-5 du code de la défense) et pour le ministre ou le commandement d'imposer aux militaires relevant de son autorité de résider soit dans des limites géographiques déterminées, soit à l'intérieur du domaine militaire (D. 4121-5). Il revient par ailleurs à l'Etat d'héberger obligatoirement et gratuitement les militaires du rang. Enfin, l'article L. 4123-1 du code de la défense prévoit que « *Lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'une aide appropriée.* ». Cependant, contrairement aux personnels de tous grades de la gendarmerie nationale qui, lorsqu'ils sont en activité et logés en casernement ou locaux annexés bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service (D. 2124-75 CGPPP), il n'existe pas d'obligation comparable pour les militaires hors militaires du rang. Cela justifie, pour le Ministère des armées, la recherche d'un ensemble de solutions d'accès à l'hébergement ou au logement combinant aides à la pierre et aides à la personne.

Si le ministère des armées conduit une politique d'aide au logement volontariste, qui se traduit par la mobilisation de son patrimoine foncier (logements domaniaux) et par la réservation de logements sociaux, avec une offre d'environ 34 000 logements sur le

[437] Conseil constitutionnel, décision n°2014-450 QPC du 27 février 2015
[438] Décision de l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat du 17 décembre 2021 Bouillon, n°437125

territoire national, cette dernière reste insuffisante pour remplir le double objectif d'accompagnement des mobilités et de développement d'une offre financièrement accessible pour les agents du ministère les plus modestes. L'offre de logements réservés se raréfie et le coût moyen de réservation augmente.

Le ministère dispose d'un stock de foncier dont l'utilité militaire peut évoluer et qui peut, lorsque cette utilité n'est plus avérée, faire l'objet de cessions. Les terrains concernés peuvent alors contribuer à la dynamique de mobilisation du foncier public en faveur du logement qui permet, depuis 2005, qu'un terrain de l'Etat soit cédé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsqu'il est destiné à la construction de logements sociaux[439].

En application du I. de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), les cessions de terrains du domaine privé de l'Etat peuvent ainsi être consenties à un prix inférieur à la valeur vénale de ceux-ci lorsqu'elles rendent possible la réalisation de programmes comportant majoritairement des logements dont une partie au moins de logements sociaux. En application du II. du même article, la décote est de droit i) quand l'acquéreur est l'un de ceux qu'énumère cet article et ii) que les terrains concernés appartiennent à une liste établie annuellement par le préfet de région dans le cadre d'une stratégie de mobilisation du foncier destinée à satisfaire des besoins en matière de logement.

Afin de pouvoir s'il le souhaite étoffer le parc des logements sociaux susceptibles d'être mis à la disposition de ses personnels, le ministère des armées a souhaité pouvoir disposer d'une capacité de réservation dans le programme rendu possible par la cession opérée.

Le régime porté par le II bis de l'article précité prévoit ainsi pour le ministère des armées la possibilité de conditionner la décote en zones tendues, en particulier en Île-de-France et région Provence-Alpes-Côte d'Azur, à la réalisation de programmes de logements sociaux au sein desquels des logements peuvent être réservés en faveur des agents du ministère des armées.

Ce régime, en conditionnant la cession au droit de réservation, garantit la capacité pour le ministère d'augmenter sa ressource en logements là où les autres administrations disposent seulement de la faculté de réserver, dans le cadre de la convention conclue entre le préfet de région et l'acquéreur (prévue au V. de l'article), un contingent maximum de 10% de logements sociaux du programme

Entre 2014 et 2021, le régime a été mis en œuvre pour 23 cessions effectuées par le ministère des Armées, avec un taux variant entre 23,9 % et 100 % de la valeur vénale

[439] Article 95 de la loi n°2005-32 du 18 janvier 1995 pour la cohésion sociale.

estimée. Ce faisant, il a contribué à la politique du logement à hauteur de 118 millions d'euros, représentant 18 % des cessions en volume et, surtout, 50 % de celles-ci en valeur, permettant la construction de 6 200 logements, dont plus de 50 % sociaux. Le ministère des armées a pu grâce au mécanisme prévu par le II bis précité réserver 76 logements pour ses personnels[440].

A date, un terrain de 2 ha du ministère des armées à Sanary (Var) déclaré inutile en 2025 et d'ores et déjà identifié par l'Etat pour y construire à terme des logements sociaux pourrait bénéficier du régime de cession et de décote applicable au ministère des armées dans une zone de forte pression locative aux alentours de la base navale renforcée par les grands projets (porte-avions de nouvelle génération). Afin de permettre au ministère des armées de continuer à développer sa politique du logement en recourant à un instrument souple et équilibré, le présent article prolonge l'application de cet aménagement du dispositif de décote jusqu'au terme de la période couverte par la loi de programmation militaire (LPM), conformément aux enjeux d'accompagnement et de fidélisation de la population militaire, prioritairement concernée par ladite mesure.

Si le bilan financier des opérations à venir est difficile à présenter, elles permettront, comme celles qui les ont précédées, de contribuer à l'effort national de production de logements sociaux tout en permettant au ministère des armées d'augmenter le parc des logements mobilisables pour ses personnels et d'économiser des ressources destinées au conventionnement de logements sociaux.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

1.2.1. Sur le droit de propriété

La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 26 juin 1986 et relative aux lois de privatisation (Déc. 86-207) de 1986 « *affirme sans ambigüité la propriété des personnes publiques sur leurs biens et la situe dans le périmètre du droit de propriété protégé par la Constitution. Cette protection constitutionnelle va, « à un titre égal », à la propriété publique comme à la propriété privée. Dès lors et puisqu'il s'agit du droit de propriété garanti par la Constitution, c'est la loi et la loi seule qui peut procéder à la détermination de son régime, ceci valant « à un titre égal » pour les propriétés des personnes publiques et pour celles des personnes privées.* »[441]

---

[440] Cour des comptes, Bilan des cessions immobilières du ministère des armées – Les cessions hors Paris (Exercices 2006-2022), S2024-1324, 2024

[441] Cf. Constitution et biens publics, Yves Gaudemet, in Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel n°37 – octobre 2012

La formule sera régulièrement reprise dans les décisions ultérieures (Déc. 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication* - Déc. 94-346 DC du 21 juillet 1994, *Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*). Elle est parfois enrichie par le visa explicite, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789, référence au principe d'égalité sous ses différents aspects, d'autre part, des articles 2 et 17 de la Déclaration, référence au droit de propriété (Déc. 2005-513 DC du 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports* - Déc. 2009 DC du 3 décembre 2009, *Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports* - Déc. 2010-618 du 9 décembre 2010, *Loi portant réforme des collectivités territoriales* - Déc. 2010 67/68 du 17 décembre 2010, *Région Centre et Région Poitou Charente*).

Dès la décision fondatrice de 1986, le Conseil constitutionnel a affirmé, et a régulièrement repris la proposition par la suite, que la protection constitutionnelle de la propriété publique *« s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédées à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur »*.

De plus, aucune protection constitutionnelle spécifique, ni prohibition, n'existe pour d'éventuelles cessions de biens en deçà de leur valeur, par une personne publique, à une autre personne publique ou encore à des personnes privées poursuivant des fins d'intérêt général, et dès lors qu'il n'en résulte d'autre part aucune atteinte à la continuité du service public en cause (Déc. 2009-594 du 3 décembre 2009).

Enfin, dans sa décision du 21 juillet 1994, le Conseil constitutionnel, examinant la loi relative à la constitution de droits réels sur le domaine public, indique que la protection constitutionnelle de la propriété publique *« fait obstacle à ce que le domaine public puisse être durablement grevé de droits réels sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine comme aux missions de service public auxquels il est affecté »*. On voit apparaître ici - derrière la protection constitutionnelle de la propriété - le principe, lui-même constitutionnel, de continuité du service public.

1.2.2. Sur le logement des militaires à proximité de leur lieu de travail

Le principe constitutionnel de « *nécessaire libre disposition de la force armée* »[442] « *implique que soit assurée la disponibilité, en tout temps et en tout lieux, des forces armées* »[443]. En découlent notamment la possibilité de limiter dans l'intérêt du service la liberté de résidence des militaires (art. L. 4121-5 du code de la défense) et pour le

[442] Conseil constitutionnel, décision n°2014-450 QPC du 27 février 2015
[443] Décision de l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat du 17 décembre 2021 Bouillon, n°437125

ministre ou le commandement d'imposer aux militaires relevant de son autorité de résider soit dans des limites géographiques déterminées, soit à l'intérieur du domaine militaire (D. 4121-5). Il revient par ailleurs à l'Etat d'héberger obligatoirement et gratuitement les militaires du rang. Enfin, l'article L. 4123-1 du code de la défense prévoit que « *Lorsque l'affectation entraîne des difficultés de logement, les militaires bénéficient d'une aide appropriée.* ». Cependant, contrairement aux personnels de tous grades de la gendarmerie nationale qui, lorsqu'ils sont en activité et logés en casernement ou locaux annexés bénéficient d'une concession de logement par nécessité absolue de service (D. 2124-75 CGPPP), il n'existe pas d'obligation comparable pour les militaires hors militaires du rang. Cela justifie, pour la ministère des Armées, la recherche d'un ensemble de solutions d'accès à l'hébergement ou au logement combinant aides à la pierre et aides à la personne.

Dans sa décision n°2018-697 QPC du 6 avril 2018, le Conseil constitutionnel qualifie de motif d'intérêt général l'objectif, au profit de l'AP-HP, des HCL et de l'AP-HM, tous trois situés dans des zones où le marché du logement est particulièrement tendu, de loger leurs agents à proximité de leurs différents sites pour assurer la continuité du service public.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

2.1.1. Situation actuelle

Dans sa rédaction en vigueur, le II bis de l'article L. 3211-7 du CG3P permet au ministère des armées, à sa demande et jusqu'au 31 décembre 2025, de conditionner en zones tendues l'application de la décote prévue aux I et II du même article aux opérations de cession de terrains qu'il occupe lorsqu'ils sont situés dans des zones tendues, à la faculté de réserver, au profit de ses ressortissants, jusqu'à 75 % des logements sociaux ainsi produits.

Dans un contexte de persistance des tensions sur le logement, d'augmentation des tensions internationales et d'augmentation des effectifs du MINARM sur la durée de la LPM, le ministère a besoin de pouvoir disposer de l'ensemble des instruments permettant d'augmenter ses ressources en matière de logements.

2.1.2. Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Le II bis de l'article L. 3211-7 du CG3P est issu des dispositions de l'article 47 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. Il n'a pas été modifié depuis lors.

2.1.3. Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

En l'état de sa rédaction, le II bis de l'article L. 3211-7 du CG3P comporte une restriction temporelle puisqu'il n'est applicable que jusqu'au 31 décembre 2025, date correspondant au terme initialement fixé de la précédente LPM.

La présente mesure vise à prolonger l'application dans le temps, jusqu'au 31 décembre 2030, de l'aménagement dont bénéficie le ministère des armées s'agissant de la décote pratiquée sur le prix des cessions de terrains de l'État destinés à la réalisation de programmes comportant majoritairement des logements, afin qu'il demeure applicable durant toute la période couverte par la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

La prolongation permettra ainsi sur cette période de poursuivre la réalisation de programmes de logements sociaux dans lesquels des logements peuvent être réservés pour les agents du ministère des armées, particulièrement en zones tendues.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Entre 2014 et 2021, le régime a été mis en œuvre pour 23 cessions effectuées par le ministère des Armées, avec un taux variant entre 23,9 % et 100 % de la valeur vénale estimée. Ce faisant, il a contribué à la politique du logement à hauteur de 118 millions d'euros, représentant 18 % des cessions en volume et, surtout, 50 % de celles-ci en valeur, permettant la construction de 6 200 logements, dont plus de 50 % sociaux. Le

ministère des armées a pu grâce au mécanisme prévu par le II bis précité réserver 76 logements pour ses personnels[444].

A date, un terrain de 2 ha du ministère des armées à Sanary (Var) déclaré inutile[445] en 2025 et d'ores et déjà identifié par l'Etat pour y construire à terme des logements sociaux pourrait bénéficier du régime de cession et de décote applicable au ministère des armées dans une zone de forte pression locative aux alentours de la base navale renforcée par les grands projets (porte-avions de nouvelle génération).

Afin de permettre au ministère des armées de continuer à développer sa politique du logement en recourant à un instrument souple et équilibré, le présent article prolonge l'application de cet aménagement du dispositif de décote jusqu'au terme de la période couverte par la LPM 2024-2030, conformément aux enjeux d'accompagnement et de fidélisation de la population militaire, prioritairement concernée par ladite mesure.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Afin de répondre aux objectifs poursuivis par la mesure initiale, deux options sont envisageables.

En premier lieu, il est possible de pérenniser le dispositif actuellement prévu au II bis de l'article L. 3211-7 du CG3P. Cette option présenterait l'avantage de la simplicité, en pérennisant purement et simplement un dispositif d'application temporaire déjà en vigueur.

---

[444] Cf. rapport Cour des comptes précité

[445] En raison de la spécificité de ses activités, le ministère des Armées et des Anciens combattants dispose d'une large autonomie de gestion du parc immobilier qu'il occupe, dans le respect des grands principes de la politique immobilière de l'Etat définis par la direction de l'immobilier de l'Etat (DIE). A ce titre, il établit ses propres schémas directeurs immobiliers : ces derniers, définis à l'article R 5131-3 du code de la défense, sont des documents prospectifs qui décrivent la stratégie immobilière sur le périmètre géographique de chacune des bases de défense (BdD). Ils sont établis par les Commandants de base de défense et approuvés par la Direction des Territoires, de l'Immobilier et de I 'Environnement (DTIE). Le ministère des armées informe les préfets de région des orientations principales retenues dans ses propres SDI BdD. C'est notamment dans le cadre de ces schémas directeurs immobiliers que certains biens militaires sont identifiés comme inutiles au besoin des armées. La désaffectation des biens militaires est ensuite constatée par l'autorité militaire. Puis une décision de désaffectation et de déclassement du domaine public militaire est prise pour remise à la Direction départementale des finances publiques afin d'engager la procédure de cession.

En second lieu, la prolongation de l'application de cette mesure pour l'ensemble de la durée de la programmation militaire, telle qu'elle résulte de la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 susmentionnée. Cette option s'inscrirait alors dans la continuité de l'approche initiale introduite par la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 susmentionnée, fondée sur un juste équilibre entre l'exigence de mobilisation du foncier public cessible en faveur du logement, et plus particulièrement du logement social, et les évolutions des besoins des armées en matière de ressources humaines appréhendées notamment lors des travaux législatifs relatifs aux lois de programmation et pour la durée de celles-ci.

3.2. OPTION RETENUE

La seconde option apparaît comme une solution d'équilibre, dont le caractère temporaire permet de se conformer aux objectifs définis dans le cadre de la programmation militaire.

Elle tient compte de la conjoncture du logement en zones tendues et du fait que, le temps passant, le foncier disponible tendra à s'amenuiser. La possibilité de mobiliser ce dispositif dérogatoire dans les cinq prochaines années paraît mesuré et adapté aux besoins du MINARM, au foncier dont il dispose et au contexte du logement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent projet d'article, en modifiant l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, vise à prolonger un dispositif de décote lors d'opérations d'aliénation du domaine privé de l'État, il est susceptible d'affecter les ressources de ce dernier et relève du domaine de la loi.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Entre 2014 et 2021, le régime a été mis en œuvre pour 23 cessions effectuées par le ministère des Armées, avec un taux variant entre 23,9 % et 100 % de la valeur vénale estimée. Ce faisant, il a contribué à la politique du logement à hauteur de 118 millions d'euros, représentant 18 % des cessions en volume et, surtout, 50 % de celles-ci en valeur, permettant la construction de 6 200 logements, dont plus de 50 % sociaux[446].

Les actions entreprises ont montré la pertinence du dispositif du point de vue de la politique du logement, composante de la politique immobilière du ministère des Armées, avec, sur trois opérations, 76 logements récupérés pour une économie globale de 9,2 M€, notamment lors d'opérations emblématiques comme la cession de l'Îlot Saint-Germain. Dans cette dynamique et en support des actions de fidélisation portées par le ministère des armées, les futures cessions envisagées apporteront des solutions de logements complémentaires pour un sujet sur lequel le ministère, *via* les conventions de réservations, mobilise des crédits budgétaires (8 M€ par exemple en loi de finances pour 2025 pour l'enveloppe conventions de réservation).

Ainsi, un terrain de 2 ha du ministère des armées à Sanary (Var), déclaré inutile en 2025, est identifié par l'Etat pour y construire à terme des logements sociaux. Il sera donc éligible au dispositif de décote Duflot. Compte tenu de la pression locative aux alentours de la base navale et des futurs grands projets (porte-avions de nouvelle génération), la possibilité de conventionner les logements au profit des ressortissants de l'armée est particulièrement prégnante. Les économies réalisées lors de cette opération ne sont pas encore quantifiables compte tenu de la jeunesse du projet.

La valeur de la décote supportée par les finances publiques qui ne peut être estimée a priori dans la mesure où elle est intrinsèquement liée au modèle économique de chaque opération concourt à l'effort général de production de logement social, et,

[446] Cf. Rapport Cour des comptes précité

lorsque le ministère des armées fait valoir son droit de réservation, à l'alimentation du parc de logements que le ministère des armées peut mettre à la disposition de ses personnels.

Tableau : Cessions avec décote assorties d'une réservation de logements sociaux réalisées par le MINARM depuis 2014

Ville	Emprise	Nombre de logements récupérés	Coût annuel moyen d'un logement conventionné dans secteur identique	Durée de la convention (en années)	Economie MINARM
La Tronche	Avenue du Marquis du Gresivaudan	8	959 €	25	191 800 €
Paris	Îlot Saint-Germain	50	6 805 €	25	8 506 250 €
Toulouse	CEAT Guillaumet	18	1 038 €	25	467 100 €
				Total	9 165 150 €

Source : DTIE

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Le présent article est applicable aux collectivités territoriales lorsque celles-ci exercent leur droit de priorité et se portent acquéreuses des emprises du ministère des Armées devenues inutiles. Sur les 23 cessions identifiées depuis 2014, seulement quatre ont été acquises par les collectivités territoriales : Elles ont concerné :

- la communauté urbaine de Bordeaux (en 2014, cession pour 150 000 € de 526 m2 avec décote de 60,5% et création de 23 logements sociaux) ;
- Toulouse Métropole (en 2019, cession pour 13,28 M€ de 132 563 m2 avec décote de 47,5% et création de 1 150 logements dont 630 logements sociaux) ;
- la commune de Orx (en 2020, cession pour 90 000 € de 5 000 m2 avec une décote de 75,1% et création de 15 logements sociaux) ;
- la commune de Rillieux-la-Pape (en 2022, cession pour 480 000 € avec décote de 41%).

La faculté de réserver une partie des logements sociaux du programme immobilier rendu possible par la cession n'a été exercée qu'à Toulouse (18 logements soit moins de 3% du nombre de logements sociaux construits).

Pour mémoire, le régime est applicable à l'ensemble des acquéreurs mentionnés au II. de l'article L. 3211-7 qui peuvent présenter des liens étroits avec les collectivités territoriales.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La prolongation de cette mesure permettra de maintenir l'attractivité des métiers militaires et la fidélisation des personnels des armées soumis à des obligations de mobilités fréquentes en favorisant l'accès aux logements. Il n'est pas possible à ce stade d'évaluer précisément cette incidence sur l'emploi public. Cette mesure n'entrainera pas de charge administrative supplémentaire dès lors qu'il s'agit uniquement de prolonger un dispositif déjà existant à moyens constants.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La mesure concourt à l'effort général de production de logement social, et, lorsque le ministère des armées fait valoir son droit de réservation, à l'alimentation du parc de logements que le ministère des armées peut mettre à la disposition de ses personnels.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En l'absence d'extension de l'application des dispositions du II bis de l'article L. 3211-7 du CG3P aux collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative, la consultation de ces dernières n'apparaît pas requise.

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre facultatif en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable le 5 mars 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Une entrée en vigueur des présentes dispositions est fixée le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* et ce, jusqu'au 31 décembre 2030.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions de l'article L. 3211-7 du CG3P sont applicables de plein droit au sein des collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte).

S'agissant des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution :

- ces dispositions sont applicables de plein droit à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, ainsi que le rappellent respectivement les articles L. 5211-1 et L. 5311-1 du CG3P ;
- elles ne sont pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que le prévoit le 3° de l'article L. 5411-1 du même code ;
- elles n'ont pas été rendues applicables dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, ainsi qu'il ressort des articles L. 5511-4, L. 5611-3 et L. 5641-4 (II) ainsi que L. 5711-2, respectivement applicables à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna, étant rappelé que les dispositions du CG3P ne sont pas applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises.

5.2.3. Textes d'application

La présente mesure ne nécessite aucun texte d'application.

TITRE VI - DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Article 31 – Evolution de la gouvernance de l'Ecole polytechnique

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Depuis 2013[447], la gouvernance de l'Ecole Polytechnique, définie à l'article L. 755-1 du code de l'éducation, est composée d'un président exécutif, d'un directeur général chargé d'assurer le commandement militaire et la direction générale de l'Ecole, et d'un directeur de l'enseignement et de la recherche.

En 2019, la Cour des comptes dans ses observations définitives concluait que « *l'organisation de la direction de l'Ecole polytechnique est complexe et favorise un fonctionnement en silo. Le point d'équilibre entre le précédent modèle de gouvernance et le modèle actuel n'a pas encore été trouvé* ».

En effet, plus de dix ans après cette réforme, le fonctionnement de cette gouvernance met en lumière des difficultés relatives aux périmètres respectifs des différents dirigeants et notamment du positionnement du directeur général qui ne dispose pas de toutes les prérogatives de sa fonction. Cette situation complexifie la gestion de l'Ecole, en particulier dans le domaine des ressources humaines : le directeur général est chargé de la gestion des ressources humaines alors que le directeur de l'enseignement et de la recherche propose et met en œuvre la politique de recrutement des personnels d'enseignement et de recherche, tandis que le président du conseil d'administration nomme les enseignants-chercheurs et assure la gestion financière.

En outre, cette organisation perturbe les relations avec les usagers et partenaires de l'école, notamment étrangers, qui perçoivent difficilement le rôle de chacun et n'identifient pas distinctement les responsables.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La mesure proposée doit, en application de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, d'une part, répondre au principe selon lequel la détermination des règles

[447] Article L. 755-1 du code de l'éducation modifié par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 et décret n° 213-233 du 21 mars 2013 modifiant le décret n° 96-1124 du 20 décembre 1996 abrogé par le décret n° 2015-1176.

relatives aux catégories d'établissements publics relève de la loi et, d'autre part, respecter le principe de la liberté de l'enseignement.

Sur le premier point, le Conseil constitutionnel dans sa décision du 14 mars 2024 (décision n° 2024-304 L), a indiqué que l'Ecole polytechnique constituait une catégorie particulière d'établissement public sans équivalent sur le plan national, compte tenu des spécificités liées à ses missions et au statut de ses élèves. Elle constitue à elle seule une « catégorie d'établissements publics » qui relève de l'article 34 de la Constitution.

Ainsi, la décision du Conseil constitutionnel n° 64-27 L du 17 mars 1964 selon laquelle le législateur est seul compétent pour fixer les règles de création de cette catégorie d'établissement, lesquelles comprennent nécessairement les règles constitutives dont fait partie la gouvernance, est applicable en ce qui concerne l'Ecole polytechnique.

Sur le second point, la mesure proposée qui consiste à tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 2024-304 L précitée tout en procédant à une modification de la gouvernance de l'Ecole polytechnique n'est pas de nature à revenir sur le principe de la liberté de l'enseignement consacrée par ce même article 34.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La gouvernance en vigueur, fixée par l'article L. 755-1 du code de l'éducation (précité), ne permet pas au directeur général d'exercer la plénitude de ses missions puisqu'il ne dispose pas de toutes les prérogatives liées à sa fonction de direction. La réforme souhaitée nécessite de modifier l'article L. 755-1 précité, qui prévoit que le directeur général assure la direction générale de l'école sous l'autorité du président du conseil d'administration ; dispositions dont le Conseil constitutionnel a confirmé la nature législative par la décision n° 2024-304 L du 14 mars 2024.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La nouvelle gouvernance doit permettre une complémentarité stratégique entre un directeur général exécutif (officier général), qui dispose de l'ensemble des prérogatives de gestion, et un président non exécutif issu du monde de l'entreprise, qui préside le conseil d'administration et définit la politique de l'Ecole en lien avec son ministère de tutelle.

Elle correspond au modèle dominant de la gouvernance des grandes écoles d'ingénieurs françaises, dans le cadre de laquelle le chef d'établissement exerce le pouvoir exécutif pour la mise en œuvre des orientations décidées par le conseil d'administration. La nomination d'un président ayant une expérience reconnue dans l'industrie ou le secteur économique permet, par ailleurs, une compréhension fine des évolutions économiques, des attentes des employeurs et des compétences recherchées chez les ingénieurs capables de répondre aux enjeux économiques, industriels et sociétaux.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Saisi d'une demande de déclassement d'une partie des dispositions de l'article L. 755-1 du code de l'éducation, sur le fondement de l'article 37 al. 2 de la Constitution et en raison du rattachement de l'Ecole polytechnique à la catégorie des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel constitués en grand établissement (EPSCP-GE), le Conseil constitutionnel par la décision n° 2024-304 L du 14 mars 2024 a confirmé la nature législative des dispositions de l'article L. 755-1, en considérant que l'Ecole polytechnique constitue une catégorie particulière d'établissement public sans équivalent sur le plan national en raison de la spécificité de l'École liée à ses missions et au statut de ses élèves.

3.2. OPTION RETENUE

L'Ecole polytechnique constituant une catégorie particulière d'établissement public, l'article L. 755-1 du code de l'éducation est modifié afin d'établir la nouvelle gouvernance de l'Ecole (le lien de subordination entre le directeur général et le président du conseil d'administration étant supprimé), de spécifier la qualité d'officier général du directeur général – lequel assure le commandement militaire de l'école, de préciser les modalités de nomination du président du conseil d'administration et de faire figurer dans cet article les règles constitutives de l'établissement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Dans sa version résultant du présent projet de loi, l'article L. 755-1 du code de l'éducation modifie la gouvernance de l'Ecole polytechnique, administrée par le conseil d'administration et dirigée par le directeur général. Il rend, par ailleurs, applicables à l'Ecole polytechnique les dispositions relatives aux EPSCP et liste les principales ressources de l'établissement. Il renvoie, enfin, le soin à un décret en Conseil d'Etat de préciser les modalités d'application de la disposition législative.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre constitutionnel évoqué au point 1.2. Elle conduit à préciser les éléments constitutifs d'une catégorie d'établissement public, en préservant les équilibres constitutionnels et en ne remettant pas en cause le principe de la liberté de l'enseignement consacré par l'article 34.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La modification des attributions du président du conseil d'administration aura pour effet de rendre son emploi non rémunéré, à l'instar des dispositions relatives aux présidents de conseil d'administration des EPSCP sous tutelle du ministre des armées, et donc de diminuer les charges de l'établissement. Cette disposition figurera dans le décret en Conseil d'Etat pris pour l'application de l'article L. 755-1 du code de l'éducation.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La modification de la répartition des attributions entre le président du conseil d'administration et le directeur général est dépourvue d'incidence sur les services administratifs relevant de l'Ecole polytechnique. La mesure opère un transfert d'attributions entre les deux dirigeants sans apporter de modifications aux missions qui seront réalisées par les mêmes services de l'Ecole.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

La mesure proposée a notamment pour effet de modifier la gouvernance de l'Ecole polytechnique. Le président du conseil d'administratif deviendra un président non exécutif issu du monde de l'entreprise, à qui incombera plus particulièrement de définir la politique générale de l'établissement et de l'organisation des relations avec les structures nationales et internationales afin de promouvoir le rayonnement scientifique et technologique de l'Ecole polytechnique.

Cette promotion du rayonnement bénéficiera aux usagers de l'Ecole, tant en cours de scolarité qu'une fois diplômés.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Sans objet.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

En application de l'article L. 253-1 du code général de la fonction publique et de l'article 9 du décret n° 2015-1176, le comité social d'établissement et le conseil d'administration de l'Ecole polytechnique ont été consultés sur le projet de modification de l'article L. 755-1 du code de l'éducation, et ont respectivement rendu un avis défavorable le 17 juillet 2025 et un avis favorable le 21 juillet 2025.

Les présentes dispositions ont, par ailleurs, été soumises à l'avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (séance du 8 juillet 2025), conformément aux dispositions des articles L. 232-1, D. 232-1 et D. 232-5-1 du code de l'éducation, qui a émis un avis défavorable.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Cette mesure s'applique sur l'ensemble du territoire de la République française.

S'agissant de l'application à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, il convient de modifier les articles L. 775-1, L. 776-1 et L. 777-1 du code de l'éducation pour étendre la mesure dans ces collectivités.

5.2.3. Textes d'application

Afin de tirer les conséquences des évolutions législatives portées par cet article et de les compléter sur différents points, le décret n° 2015-1176 du 24 septembre 2015 relatif à l'organisation et au régime administratif et financier de l'Ecole polytechnique sera modifié pour procéder à la nouvelle répartition des attributions entre le directeur général de l'Ecole et le conseil d'administration. Le décret n° 2015-566 du 20 mai 2015 relatif au remboursement des frais d'entretien et d'études par certains élèves de l'Ecole polytechnique sera par ailleurs modifié pour tirer les conséquences du transfert de compétences entre le président du conseil d'administration et le directeur général.