

Décision n° 2023-854 DC
du 28 juillet 2023

(Loi relative à la programmation
militaire pour les années 2024 à 2030 et
portant diverses dispositions intéressant
la défense)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, sous le n° 2023-854 DC, le 13 juillet 2023, par Mmes Mathilde PANOT, Nadège ABOMANGOLI, MM. Laurent ALEXANDRE, Gabriel AMARD, Mmes Ségolène AMIOT, Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, Mme Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Christophe BEX, Carlos Martens BILONGO, Manuel BOMPARD, Idir BOUMERTIT, Louis BOYARD, Aymeric CARON, Sylvain CARRIÈRE, Florian CHAUCHE, Mme Sophia CHIKIROU, MM. Hadrien CLOUET, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Jean-François COULOMME, Mme Catherine COUTURIER, MM. Hendrik DAVI, Sébastien DELOGU, Mmes Alma DUFOR, Karen ÉRODI, Martine ÉTIENNE, M. Emmanuel FERNANDES, Mmes Sylvie FERRER, Caroline FIAT, M. Perceval GAILLARD, Mmes Raquel GARRIDO, Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mmes Mathilde HIGNET, Rachel KEKE, MM. Andy KERBRAT, Bastien LACHAUD, Maxime LAISNEY, Arnaud LE GALL, Antoine LÉAUMENT, Mmes Élise LÉBOUCHER, Charlotte LEDUC, M. Jérôme LEGAVRE, Mmes Sarah LEGRAIN, Murielle LEPVRAUD, Pascale MARTIN, Elisa MARTIN, MM. William MARTINET, Frédéric MATHIEU, Damien MAUDET, Mmes Marianne MAXIMI, Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mmes Danièle OBONO, Nathalie OZIOL, MM. François PIQUEMAL, Thomas PORTES, Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Sébastien ROME, François RUFFIN, Aurélien SAINTOUL, Michel SALA, Mmes Danielle SIMONNET, Ersilia SOUDAIS, Anne STAMBACH-TERRENOIR, Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, MM. Paul VANNIER, Léo WALTER et René PILATO, députés.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de la défense ;
- le code monétaire et financier ;
- le code de la mutualité ;
- le code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre ;
- le code de la propriété intellectuelle ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code du service national ;
- l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;
- l’ordonnance n° 2022-232 du 23 février 2022 relative à la protection des intérêts de la défense nationale dans la conduite des opérations spatiales et l’exploitation des données d’origine spatiale ;
- le règlement du 11 mars 2022 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations du Gouvernement, enregistrées le 21 juillet 2023 ;
- les observations présentées à la demande du Conseil constitutionnel par la présidente de l’Assemblée nationale, enregistrées le même jour ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Ils contestent la procédure d'adoption de ses articles 17, 22 et 45.

– Sur la procédure d'adoption des articles 17, 22 et 45 :

2. Les députés requérants soutiennent que les articles 17, 22 et 45, issus d'amendements présentés en première lecture au Sénat, auraient été adoptés selon une procédure irrégulière, au motif que la Présidente de l'Assemblée nationale aurait déclaré à tort comme irrecevables, au titre de l'article 45 de la Constitution, des amendements ayant pourtant le même objet que ceux à l'origine de ces articles. Il en résulterait une méconnaissance du droit d'amendement et des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

. En ce qui concerne l'article 17 :

3. Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

4. La loi déférée a pour origine le projet de loi déposé le 4 avril 2023 sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie. Ce projet comportait trente-six articles répartis en deux titres.

5. Son titre I^{er} comportait des dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière et des dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation.

6. Le titre II comportait des dispositions relatives à l'Ordre de la Libération, au régime d'indemnisation des militaires blessés en service, aux règles de calcul de la rémunération de ceux décédés en service, aux modalités de recrutement et de convocation de la réserve opérationnelle, au

recrutement et au maintien en service des anciens militaires, à leur congé de reconversion, à la création d'un régime d'apprentissage militaire et à certains dispositifs de départ anticipé. Il comportait également des dispositions permettant l'accès des services de renseignement au casier judiciaire au titre de leurs enquêtes administratives de sécurité, encadrant l'activité privée d'anciens militaires en rapport avec une puissance étrangère, prévoyant l'information par l'autorité judiciaire des services de renseignement sur les procédures relatives à des crimes et délits de guerre ou crimes contre l'humanité et protégeant l'anonymat des anciens agents de ces mêmes services. Il comportait en outre des dispositions relatives au régime des réquisitions militaires et pour les besoins généraux de la Nation, à la gestion de certains stocks stratégiques et à la livraison de biens et services au bénéfice des armées ainsi qu'au régime des enquêtes de coûts dans les marchés publics. Il comportait par ailleurs des dispositions modifiant certaines règles sanitaires applicables aux armées en matière de transfusion et de produits dérivés du sang, permettant la neutralisation d'aéronefs circulant sans personne à bord, ratifiant l'ordonnance du 23 février 2022 mentionnée ci-dessus, encadrant le recours à des prestations ou à la soustraction dans le nucléaire de défense, prévoyant la communication à l'autorité militaire d'informations sur les suites données aux affaires pénales militaires et créant un régime d'autorisation pour les études préalables à la pose ou l'enlèvement de câbles ou pipelines sous-marins en mer territoriale. Il comportait également des dispositions autorisant la prescription de certaines mesures de filtrage des noms de domaine sur Internet en cas de menace à la sécurité nationale, prévoyant la communication de certaines données techniques de cache de serveurs de systèmes de noms de domaine à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, instaurant une obligation d'information à la charge des éditeurs de logiciel en cas d'incident et étendant le champ des données collectées par cette agence pour prévenir les cyberattaques et des obligations mises à la charge de certains opérateurs de communications électroniques et opérateurs de centres de données. Il comportait enfin des dispositions précisant les conditions d'application de la loi dans les outre-mer.

7. L'article 17 de la loi déferée modifie certaines dispositions du code général de la propriété des personnes publiques afin d'élargir les possibilités de confier à certains organismes des biens meubles relevant du ministère de la défense. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles du chapitre I^{er} du titre II du projet de loi initial, et en particulier avec celles de son article 11 relatives à l'Ordre de la Libération, de son article 14 relatives aux modalités de recrutement et de convocation de la réserve opérationnelle, et de son article 17 créant un régime d'apprentissage militaire.

8. Ces dispositions ne présentent pas non plus de lien, même indirect, avec aucune autre des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Dès lors, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres griefs et sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

. En ce qui concerne l'article 22 :

9. L'article 22 modifie plusieurs dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre afin notamment de réviser les conditions de la reconnaissance de la qualité de combattant. Il précise également, par coordination, la rédaction de l'article L. 222-2 du code de la mutualité.

10. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

11. Il résulte de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration de 1789, du premier alinéa des articles 34 et 39 de la Constitution, ainsi que de ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1, que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et sous réserve du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité, notamment par la nécessité, pour un amendement, de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

12. La circonstance, à la supposer établie, que des amendements ayant le même objet que ceux à l'origine de l'article 22 auraient été déclarés irrecevables à tort en première lecture à l'Assemblée nationale, est, en tout état de cause, insusceptible d'avoir porté une atteinte substantielle à la clarté et à la sincérité du débat parlementaire, eu égard au contenu de ces amendements, au stade de la procédure auquel leur a été opposée l'irrecevabilité et aux conditions générales du débat.

13. Par conséquent, l'article 22, dont les conditions d'adoption n'ont méconnu ni le droit d'amendement ni les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne l'article 45 :

14. L'article 45 de la loi déferée modifie l'article 6 *nonies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 mentionnée ci-dessus afin de compléter les missions de la délégation parlementaire au renseignement ainsi que la liste des documents qui lui sont communiqués.

15. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles du chapitre II du titre II du projet de loi initial, et en particulier avec celles de son article 21 prévoyant l'information par l'autorité judiciaire des services de renseignement sur les procédures relatives à des crimes et délits de guerre ou crimes contre l'humanité.

16. Ces dispositions ne présentent pas non plus de lien, même indirect, avec aucune autre des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Dès lors, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres griefs et sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– Sur la place d'autres dispositions dans la loi déferée :

17. L'article 14 modifie l'article L. 114-3 du code du service national afin de modifier les enseignements délivrés lors de la journée défense et citoyenneté. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles précitées de l'article 14 et de l'article 17 du projet de loi initial.

18. L'article 20 modifie l'article L. 114-8 du même code afin de préciser que la participation des Français établis hors de France âgés de moins de vingt-cinq ans à la journée défense et citoyenneté est obligatoire « *sauf circonstances exceptionnelles* ». Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles précitées de l'article 14 du projet de loi initial.

19. L'article 36 modifie l'article L. 130-2 du code du service national afin de prolonger certaines prestations dont bénéficient des volontaires pour l'insertion. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles précitées de l'article 17 du projet de loi initial.

20. L'article 46 modifie certaines dispositions du code de la sécurité intérieure relatives aux informations que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement communique à la délégation parlementaire au renseignement. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles précitées du chapitre II du titre II du projet de loi initial, et en particulier avec celles précitées de son article 21.

21. L'article 48 modifie certaines dispositions du code de la propriété intellectuelle afin de prévoir que les autorisations de divulgation et d'exploitation d'inventions faisant l'objet de demandes d'un brevet européen ou international sont délivrées par le directeur de l'Institut national de la propriété industrielle. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles de l'article 23 du projet de loi initial qui modifiait le régime des réquisitions militaires et pour les besoins généraux de la Nation.

22. L'article 50 fixe les modalités de sélection et les missions d'un opérateur de référence chargé d'accompagner certaines actions de coopération avec les États étrangers. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles précitées de l'article 23 du projet de loi initial et de son article 24 relatif à la gestion de certains stocks stratégiques et à la livraison de biens et services au bénéfice des armées.

23. L'article 52 complète l'article L. 221-5 du code monétaire et financier afin de prévoir l'affectation au financement d'entreprises de l'industrie de défense de certaines ressources collectées au titre de livrets d'épargne réglementée. Il prévoit également la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation de ce dispositif. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles du chapitre III du titre II du projet de loi initial, et en particulier avec celles précitées de son article 24.

24. L'article 59 modifie la définition de certaines catégories de matériels de guerre prévue aux articles L. 2331-1 du code de la défense et

L. 311-2 du code de la sécurité intérieure. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles de l'article 27 du projet de loi initial autorisant la neutralisation de certains aéronefs circulant sans personne à bord.

25. L'article 69 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur la stratégie de défense française en Indopacifique. Introduites en première lecture, ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles de l'article 36 du projet de loi initial précisant les conditions d'application de la loi dans les outre-mer.

26. Ces dispositions ne présentent pas non plus de lien, même indirect, avec aucune autre des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

27. Sans que le Conseil constitutionnel ne préjuge de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles, il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

– Sur les autres dispositions :

28. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Les articles 14, 17, 20, 36, 45, 46, 48, 50, 52, 59 et 69 de la loi relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense sont contraires à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 28 juillet 2023, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Jacqueline

GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 28 juillet 2023.