

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
sur la 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 d'un recours d'au moins soixante députés contre la loi relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Ce recours, qui critique les articles 17, 22 et 45 de cette loi, appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

1. Sur les dispositions contestées

L'article 17 de la loi déferée apporte deux modifications aux dispositions du code général de la propriété des personnes publiques qui sont relatives aux biens mobiliers relevant du domaine privé de l'Etat.

L'article L. 2222-7 de ce code prévoit que les opérations de mise à disposition ou de location de ces biens ne peuvent être réalisées ni à titre gratuit, ni à un prix inférieur à la valeur locative, tandis que le premier alinéa de son article L. 3211-18 énonce que les opérations d'aliénation de ces mêmes biens ne peuvent être réalisées ni à titre gratuit, ni à un prix inférieur à la valeur vénale.

D'une part, l'article 17 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction de l'article L. 2222-8 du code général de la propriété des personnes publiques qui permet de déroger à l'article L. 2222-7. Il prévoit ainsi que peuvent être réalisés gratuitement la mise à disposition, la location ou le prêt à usage de biens meubles dont le ministère de la défense n'a plus l'emploi à des associations ou des organismes agissant pour la préservation ou la mise en valeur du patrimoine militaire ou contribuant au renforcement du lien entre la Nation et son armée. Il en va de même pour les matériels nécessaires à la pratique du vol à voile et du parachutisme, au profit d'associations aéronautiques agréées.

D'autre part, est supprimée la deuxième phrase du 6° de l'article L. 3212-2 du code général de la propriété des personnes publiques qui prévoyait que la valeur unitaire des biens dont le ministère de la défense n'a plus l'emploi et qu'il cède gratuitement à des associations ou organismes agissant pour la préservation ou la mise en valeur du patrimoine militaire, ou contribuant au renforcement du lien entre la Nation et son armée, ne peut pas excéder un plafond fixé par décret.

L'article 22 de la loi déferée modifie quant à lui certaines dispositions du livre III du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ainsi que l'article L. 222-2 du code de la mutualité. Il a pour objet de clarifier les conditions de la reconnaissance de la qualité de combattant aux militaires des forces armées françaises et aux civils ayant participé à des conflits armés ou à des opérations ou missions sur des théâtres d'opérations extérieures.

Enfin, l'article 45 de la loi déferée modifie le paragraphe I de l'article 6 *nonies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui prévoit qu'il est constitué une délégation parlementaire au renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat.

D'une part, il complète la première phrase du deuxième alinéa de l'article 6 *nonies* afin de préciser que cette délégation, qui exerce le contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière de renseignement et évalue la politique publique en ce domaine, assure un suivi des enjeux d'actualité mais aussi des « *sujets* » d'actualité et des défis à venir qui s'y rapportent.

D'autre part, il prévoit qu'est communiqué à la délégation parlementaire au renseignement un bilan des recommandations que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement adresse au Premier ministre en application de l'article L. 833-6 du code de la sécurité intérieure.

Les députés requérants reprochent à ces dispositions, issues d'amendements présentés lors de l'examen du texte par le Sénat, d'avoir été adoptées à l'issue d'une procédure ayant méconnu le droit d'amendement et les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, au motif que divers amendements de députés modifiant les mêmes dispositions que celles que modifient les articles 17, 22 et 45 auraient été déclarés irrecevables, à tort, par la présidente de l'Assemblée nationale, sur le fondement du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution. Compte tenu de la mise en œuvre de la procédure accélérée, les députés auraient ainsi été privés de la possibilité de discuter des amendements qui ont été déclarés irrecevables de manière infondée.

1.1. En ce qui concerne le lien des articles 17, 22 et 45 avec des dispositions du projet de loi

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* ». Le Conseil constitutionnel a souhaité recueillir les observations du Gouvernement sur le respect par le législateur de ces dispositions en ce qui concerne les trois articles dont la conformité à la Constitution est contestée par les députés requérants par un unique grief qui ne remet pas en cause, tout au contraire, la place de ces articles au sein de la loi adoptée.

Le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 4 avril 2023 comprenait deux titres et trente-six articles.

Le titre I^{er}, qui regroupait les articles 1^{er} à 10, comportait un ensemble de dispositions relatives aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière.

Le titre II comportait diverses dispositions normatives intéressant la défense nationale, réparties en six chapitres.

Le chapitre I^{er}, comportant les articles 11 à 18, était relatif au renforcement du lien entre la Nation et ses armées et à la condition militaire. Il avait pour objet de pérenniser l'existence de l'Ordre de la Libération, de renforcer le régime d'indemnisation des militaires blessés en service, d'assurer une meilleure protection des ayants droit des militaires décédés en service, de promouvoir l'engagement et la parcours au sein de la réserve opérationnelle, de

renforcer la capacité des armées à disposer de ressources humaines conformes à leurs besoins en améliorant notamment les conditions de réengagement des militaires, de relever le seuil d'irréversibilité du congé de reconversion, de créer un régime d'apprentissage militaire et de proroger et moderniser les règles d'attribution du pécule modulable d'incitation au départ et de la promotion fonctionnelle.

Le chapitre II, qui regroupait les articles 19 à 22, comportait plusieurs dispositions relatives au renseignement et à la contre-ingérence. Il modifiait le code de la sécurité intérieure afin de permettre aux services enquêteurs d'être rendus destinataires du bulletin n° 2 du casier judiciaire au titre des enquêtes administratives de sécurité réalisées préalablement à l'accès à certains emplois ou certains sites. Il tendait à garantir la prise en compte des intérêts fondamentaux de la Nation en cas d'activité privée en rapport avec une puissance étrangère. Il modifiait le code de procédure pénale pour permettre la communication par l'autorité judiciaire aux services spécialisés de renseignement des éléments d'une procédure recueillis dans le cadre d'une enquête ouverte pour crime et délit de guerre ou crime contre l'humanité. Enfin, il avait pour objet de protéger l'anonymat des anciens agents des services de renseignement ou des anciens membres des forces spéciales ou des unités spécialisées dans la lutte contre le terrorisme dans le cadre des procédures judiciaires.

Le chapitre III, regroupant les articles 23 à 25, comportait une série de dispositions relatives à l'économie de défense, en vue de moderniser le régime des réquisitions prévu par le code de la défense et d'organiser la constitution de stocks stratégiques pour les armées et la priorisation de la livraison de biens et services au bénéfice des armées. Il modifiait par ailleurs le code de la commande publique afin de faire évoluer le régime des enquêtes de coûts dans les marchés publics.

Le chapitre IV, comprenant les articles 26 à 31, poursuivait l'objectif de renforcer la crédibilité stratégique des forces armées, en améliorant l'autonomie des armées en matière sanitaire, en adaptant le régime de lutte anti-drones, en modifiant certaines dispositions du code de la défense intéressant le nucléaire de défense, en imposant à l'autorité judiciaire de communiquer à l'autorité militaire les suites données aux affaires pénales militaires et en créant un régime d'autorisation relatif aux activités d'étude préalable à la pose ou à l'enlèvement d'un câble ou d'un pipe-line sous-marin en mer territoriale. L'article 28 ratifiait par ailleurs 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 chapitre V, comprenant les articles 32 à 35, visait à renforcer la sécurité des systèmes d'information, en permettant à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) d'accroître sa connaissance des modes opératoires des cyberattaquants, de mieux remédier aux effets de leurs attaques et d'alerter plus efficacement les victimes des incidents ou des menaces pesant sur leurs systèmes d'information.

Le chapitre VI ne contenait qu'un seul article, l'article 36, précisant les conditions d'application de la loi outre-mer.

Ceci étant rappelé, l'article 17 de la loi déferée, en tant qu'il prévoit, à titre dérogatoire, une cession ou une mise à disposition gratuite de biens mobiliers relevant du domaine privé de l'Etat, précédemment affectés au ministère de la défense, à des associations ou organismes « *contribuant au renforcement du lien entre la Nation et son armée* », n'est pas dépourvu de lien avec les dispositions du chapitre I^{er} du titre II du projet de loi initial, intitulé « *Renforcement du lien entre la Nation et ses armées et condition militaire* », notamment avec

son article 11 qui pérennisait l'existence de l'Ordre de la Libération, avec l'article 14 qui visait à promouvoir l'engagement au sein de la réserve opérationnelle et avec l'article 17 créant un régime d'apprentissage militaire.

L'article 22 de la loi déférée, en ce qu'il concerne la reconnaissance de la qualité de combattant et, par suite, l'attribution de la carte du combattant, laquelle ouvre droit à divers avantages en termes de retraite, est en lien direct avec l'article 12 du projet de loi qui renforçait le régime d'indemnisation des militaires blessés ou ayant contracté une maladie par le fait ou à l'occasion du service, notamment ceux ayant participé à une opération de guerre, à une opération extérieure ou assimilée. Il s'agit en effet de tirer les conséquences, en termes de retraite ou de réparation des préjudices subis, de la participation des mêmes militaires aux mêmes conflits, opérations ou missions.

Enfin, le législateur a estimé que l'article 45, qui poursuit l'objectif de compléter l'information délivrée à la délégation parlementaire au renseignement, n'était pas dépourvu de tout lien avec les dispositions du chapitre II du titre II du projet de loi dont certaines tendaient à améliorer l'efficacité des services de renseignement, notamment celles de son article 21 prévoyant la communication par l'autorité judiciaire aux services spécialisés de renseignement des éléments d'une procédure pénale ouverte pour crime et délit de guerre ou crime contre l'humanité.

1.2. En ce qui concerne la méconnaissance du droit d'amendement et des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire

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.

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.

En premier lieu, d'une part, ni ces dispositions constitutionnelles ni aucune autre ne font obstacle à ce que des amendements puissent, comme en l'espèce, être déposés devant la seconde assemblée saisie, y compris peu de temps avant la réunion de la commission mixte paritaire, dès lors qu'ils respectent les règles de recevabilité mentionnées ci-dessus.

En second lieu, si les députés requérants se prévalent de ce que dix amendements que leur groupe a déposés lors de l'examen du projet de loi en séance publique auraient été déclarés irrecevables à tort sur le fondement du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution par la présidente de l'Assemblée nationale, ils omettent de signaler que les amendements n^{os} 946 à 950 déposés le 17 mai 2023 sont rigoureusement identiques aux amendements n^{os} 823 à 827 déposés le même jour, de sorte que ce sont en réalité cinq et non dix amendements qui n'auraient pu être soumis à la discussion des députés. En outre, ces cinq amendements avaient en commun de modifier un seul et même article de loi, en l'occurrence l'article 6 *nonies* de

l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée. Dans ces conditions, la circonstance, à la supposer établie, que ces amendements auraient été déclarés irrecevables à tort 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 à leur contenu et aux conditions générales du débat, ainsi qu'au droit d'amendement, alors qu'il n'est ni établi ni même allégué que les amendements déposés par les députés appartenant à des groupes d'opposition aient fait l'objet d'un traitement différent des autres amendements.

2. Sur d'autres dispositions de la loi déferée

Le Conseil constitutionnel a souhaité recueillir les observations du Gouvernement sur le respect par le législateur des dispositions du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution en ce qui concerne les articles 14, 16, 18, 19, 20, 26, 27, 36, 37, 39, 41, 46, 48, 50, 52, 59, 69 et 70 de la loi déferée, ainsi que sur l'existence d'une relation directe avec les dispositions restant en discussion de l'article 54, introduit en commission mixte paritaire, qui institue une commission parlementaire d'évaluation de la politique du Gouvernement d'exportation de matériels de guerre.

2.1. Sur l'article 14

L'article L. 114-2 du code du service national prévoit qu'est organisée pour tous les Français la journée défense et citoyenneté, qui dure une journée et à laquelle ils sont tenus de participer entre la date du recensement et leur dix-huitième anniversaire.

L'article 14 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction de l'article L. 114-3 du code du service national qui est relatif au contenu de l'enseignement que les Français mineurs reçoivent lors de cette journée, en le recentrant sur les enjeux de la défense nationale et en valorisant l'enseignement de défense et la présentation des diverses formes d'engagement dans la réserve, notamment militaire.

Dans sa rédaction issue de la loi déferée, l'article L. 114-3 prévoit ainsi que cet enseignement, adapté au niveau de formation des appelés participant à la journée défense et citoyenneté, a pour but de présenter les enjeux et les objectifs généraux de la défense nationale, les moyens civils et militaires de la défense et leur organisation, les périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale, les possibilités d'engagement dans les forces armées et les forces de réserve, le modèle français de sécurité civile et les possibilités d'engagement en qualité de sapeur-pompier volontaire, le service civique et les autres formes de volontariat. Les appelés sont en outre sensibilisés aux droits et aux devoirs liés à la citoyenneté et aux enjeux du renforcement de la cohésion nationale et de la mixité sociale. La journée défense et citoyenneté comporte également des tests d'évaluation des apprentissages fondamentaux de la langue française.

Par suite, en ce qu'il prévoit que l'enseignement délivré lors de la journée défense et citoyenneté porte, notamment, sur les possibilités d'engagement dans les forces armées et les forces de réserve ainsi que sur les périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale, l'article 14 de la loi déferée apparaît en lien avec l'article 14 du projet de loi qui visait à promouvoir l'engagement au sein de la réserve opérationnelle, notamment en adaptant les critères de capacité physique requis pour pouvoir l'intégrer ou en facilitant la convocation des réservistes par l'autorité militaire vis-à-vis de l'employeur, ainsi qu'avec l'article 17 du projet de loi, qui poursuivait le but de renforcer l'attractivité des carrières militaires en créant un régime d'apprentissage militaire.

2.2. Sur l'article 16

L'article 16 de la loi déferée insère dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre un article L. 611-7 aux termes duquel l'Office national des combattants et des victimes de guerre, qui a le statut d'un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre de la défense, concourt à la mise en œuvre de la politique de la mémoire combattante définie par le ministre de la défense au service du renforcement du lien entre la Nation et ses armées.

En ce qu'il se rapporte à la politique de la mémoire combattante au service du renforcement du lien entre la Nation et ses armées, l'article 16 est en lien avec les dispositions du chapitre I^{er} du titre II du projet de loi initial, intitulé « *Renforcement du lien entre la Nation et ses armées et condition militaire* », plus particulièrement avec l'article 11 qui avait pour but de pérenniser l'existence de l'Ordre de la Libération au-delà de la disparition du dernier Compagnon de la Libération, cet ordre étant un acteur essentiel du développement de l'esprit de défense au sein de la jeunesse et le gardien de la mémoire des combattants et résistants de la Seconde Guerre mondiale. D'ailleurs, cet article 11 modifiait la composition du conseil d'administration de l'Ordre de la Libération afin qu'en soit membre le directeur général de l'Office national des combattants et des victimes de guerre.

2.3. Sur l'article 18

Le livre V du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est relatif aux mentions à l'état-civil et aux inscriptions sur les monuments commémoratifs. Le chapitre I^{er} de son titre I^{er} est relatif à la mention « Mort pour la France » qui est apposée, sur avis favorable du ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre ou du ministre chargé de la marine marchande, sur les actes de décès de certains militaires ou civils tués ou décédés dans certaines conditions.

L'article L. 511-2 de ce code étend l'application de ces dispositions aux ressortissants des pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous le protectorat ou sous la tutelle de la France et aux engagés à titre étranger.

L'article 18 de la loi déferée complète cet article par un alinéa qui prévoit que les dispositions du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre V du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre sont également applicables aux personnes étrangères exécutées ou tuées sur le territoire national en qualité d'otages.

Il résulte des travaux préparatoires qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a souhaité permettre l'apposition de la mention « Mort pour la France » sur les actes de décès des personnes de nationalité étrangère qui ont été fusillées en tant qu'otages au cours de la Seconde Guerre mondiale, notamment pour des faits de résistance. C'est pourquoi ces dispositions sont en lien avec les dispositions de l'article 11 du projet de loi qui entendait continuer de faire vivre la mémoire de la Résistance.

2.4. Sur l'article 19

L'article L. 515-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre fait également partie du titre I^{er} du livre V de ce code, relatif aux mentions à l'état-civil et aux sépultures. Son premier alinéa prévoit que, lorsque la mention « Mort pour la France » a été portée sur l'acte de décès, l'inscription du nom du défunt sur le monument aux morts de sa

commune de naissance ou du dernier domicile ou sur une stèle placée dans l'environnement immédiat de ce monument est obligatoire.

L'article 19 de la loi déferée complète ces dispositions en prévoyant l'obligation d'inscrire les noms des militaires morts pour la France sur le monument aux morts de leur « *lieu d'inhumation* », quand ils ne sont pas inhumés dans leur commune de naissance ou dans la commune de leur domicile.

Ces dispositions sont, pour des raisons identiques à celles qui ont été indiquées à propos de l'article 18 de la loi déferée, en lien avec les dispositions de l'article 11 du projet de loi. En outre, elles sont en lien avec les dispositions de l'article 13 du projet de loi qui concernait la protection des ayants droit des militaires décédés en service.

2.5. Sur l'article 20

Le premier alinéa de l'article L. 114-8 du code du service national prévoit que les Français établis hors de France âgés de moins de vingt-cinq ans participent, sous la responsabilité du chef du poste diplomatique ou consulaire accrédité, à la journée défense et citoyenneté, laquelle est aménagée en fonction des contraintes de leur pays de résidence.

L'article 20 de la loi déferée a pour objet de préciser que les intéressés participent « *sauf circonstances exceptionnelles* » à la journée défense et citoyenneté.

Il résulte de l'exposé des motifs de l'amendement parlementaire dont ces dispositions sont issues¹ que la mesure poursuit l'objectif de renforcer le caractère obligatoire de la journée défense et citoyenneté pour les jeunes Français établis à l'étranger, en soulignant que ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une dispense est possible.

Dès lors que l'enseignement délivré lors de la journée défense et citoyenneté porte, notamment, sur les possibilités d'engagement dans les forces armées et les forces de réserve ainsi que sur les périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale, l'article 20 de la loi déferée apparaît en lien avec l'article 14 du projet de loi qui visait à promouvoir l'engagement au sein de la réserve opérationnelle, notamment en adaptant les critères de capacité physique requis pour pouvoir l'intégrer ou en facilitant la convocation des réservistes par l'autorité militaire vis-à-vis de l'employeur.

2.6. Sur l'article 26

L'article L. 4123-10-1 du code de la défense dispose : « *Aucun militaire ne doit subir les faits : / 1° Soit de harcèlement sexuel, constitué par des propos ou comportements à connotation sexuelle répétés qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante ; / 2° Soit assimilés au harcèlement sexuel, consistant en toute forme de pression grave, même non répétée, exercée dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers* ».

Le même article interdit qu'un militaire puisse faire l'objet d'une mesure défavorable quelconque pour avoir « *a) Subi ou refusé de subir les faits de harcèlement sexuel (...)* ».

¹ Amendement n° 189 présenté le 22 juin 2023 par Mme Garriaud-Maylam lors de l'examen du texte en séance publique au Sénat.

L'article 26 de la loi déferée modifie le 1° de l'article L. 4123-10-1 ainsi que son a) afin de mentionner les faits de harcèlement sexuel « *ou sexiste* ».

Par ailleurs, il énonce que le harcèlement sexuel est également constitué lorsqu'un « *même militaire* » subit les propos et comportements mentionnés au 1° de l'article L. 4123-10-1 « *venant de plusieurs personnes, de manière concertée ou à l'instigation de l'une d'elles, alors même que chacune de ces personnes n'a pas agi de façon répétée* » ou subit de tels propos ou de tels comportements « *successivement, venant de plusieurs personnes qui, même en l'absence de concertation, savent que ces propos ou ces comportements caractérisent une répétition* ».

Ces dispositions ne sont pas dépourvues de lien avec celles du chapitre I^{er} du titre II du projet de loi qui concernaient la condition militaire et les ressources humaines du ministère des armées, notamment avec l'article 12 du projet de loi qui se rapportait aux faits dont les militaires peuvent être victimes à l'occasion du service et complétait le chapitre III (« *Rémunération, garanties et protections* ») du titre II (« *Droits et obligations* ») du livre I^{er} (« *Statut général des militaires* ») de la partie 4 (« *Le personnel militaire* ») du code de la défense.

2.7. Sur l'article 27

L'article 27 de la loi déferée modifie l'article L. 4123-10-2 du code de la défense, qui pose des règles analogues à celles de l'article L. 4123-10-1 précité du même code en ce qui concerne les faits de harcèlement moral. Il en adapte la rédaction dans les mêmes termes, afin de prévoir qu'un harcèlement moral est également constitué lorsqu'une même victime se voit imposer des propos ou comportements répétés de harcèlement moral « *par plusieurs personnes, de manière concertée ou à l'instigation de l'une d'elles, alors même que chacune de ces personnes n'a pas agi de façon répétée* » ou « *successivement, par plusieurs personnes qui, même en l'absence de concertation, savent que ces propos ou ces comportements caractérisent une répétition* ».

Pour les mêmes raisons que celles qui ont été mentionnées en ce qui concerne l'article 26, ces dispositions ne sont pas dépourvues de lien avec celles du chapitre I^{er} du titre II du projet de loi qui concernaient la condition militaire et les ressources humaines du ministère des armées, notamment avec l'article 12 du projet de loi qui se rapportait aux faits dont les militaires peuvent être victimes à l'occasion du service et complétait le chapitre III (« *Rémunération, garanties et protections* ») du titre II (« *Droits et obligations* ») du livre I^{er} (« *Statut général des militaires* ») de la partie 4 (« *Le personnel militaire* ») du code de la défense.

2.8. Sur l'article 36

L'article L. 130-1 du code du service national prévoit la création d'un contrat de droit public intitulé "contrat de volontariat pour l'insertion" qui permet de recevoir une formation générale et professionnelle dispensée par l'établissement public d'insertion de la défense, selon le régime de l'internat.

L'article L. 130-2 du même code prévoit, à son premier alinéa, que le volontariat est souscrit initialement pour une durée de six mois et qu'il peut être prolongé sans que la durée totale du volontariat puisse excéder vingt-quatre mois. Le deuxième alinéa de l'article prévoit que le contrat prend fin avant son terme à la date d'effet d'un contrat de travail souscrit par le volontaire, tout en permettant, dans certains cas, que le volontaire continue de bénéficier, pendant une période de trois mois au plus, de certaines prestations auxquelles ouvre droit le

statut de volontaire pour l'insertion, en particulier du droit d'être hébergé par l'établissement public d'insertion de la défense.

L'article 36 de la loi déferée, qui met en œuvre, ainsi que l'indique l'exposé des motifs de l'amendement dont il est issu, une préconisation du rapport d'information du Sénat « *Jeunesse et citoyenneté, une culture à réinventer* », modifie ces dispositions pour prévoir que l'ancien volontaire dont le contrat de volontariat pour l'insertion est rompu du fait de la conclusion d'un contrat de travail peut continuer à être hébergé par l'établissement public d'insertion de la défense pour une durée de six mois au total lorsque l'intéressé rencontre des difficultés d'accès au logement.

Ces dispositions ne paraissent pas dépourvues de lien avec celles de l'article 17 du projet de loi qui créait le statut d'apprenti militaire et poursuivait ce faisant l'objectif de renforcer l'attractivité des carrières militaires.

2.9. Sur l'article 37

L'article L. 841-1 du code de l'éducation prévoit que les établissements de l'enseignement supérieur organisent et développent la pratique des activités physiques et sportives des étudiants et de leurs personnels et qu'ils peuvent, par convention avec des associations, notamment les associations sportives universitaires, des fédérations sportives ou des collectivités territoriales ou leurs groupements, autoriser l'accès à leurs installations sportives.

L'article L. 841-5 du même code institue une contribution qui est due par les étudiants lors de leur inscription à une formation initiale dans un établissement d'enseignement supérieur, sauf exonération, dont le produit est perçu par les établissements publics d'enseignement supérieur, les établissements dispensant des formations initiales d'enseignement supérieur, les établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général et les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires et qui est destinée à favoriser l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants et à conforter les actions de prévention et d'éducation à la santé réalisées à leur intention.

L'article 37 de la loi déferée complète la liste des cas d'exonération de cette contribution en y mentionnant les étudiants bénéficiant, pour l'année universitaire au titre de laquelle la contribution est due, d'une bourse de l'enseignement supérieur, du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, les étudiants enregistrés par l'autorité compétente en qualité de demandeur d'asile et disposant du droit de se maintenir sur le territoire national et les élèves des établissements d'enseignement relevant du ministère de la défense comportant des classes préparatoires aux concours des grandes écoles militaires, exonérés de droits d'inscription sur critères sociaux.

Les dispositions du 3° du paragraphe II de l'article L. 841-5 du code de l'éducation, en ce qu'elles mentionnent les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles des établissements d'enseignement relevant du ministère de la défense, sont en lien étroit avec celles de l'article 17 du projet de loi qui instaurait le dispositif de l'apprentissage militaire en faveur des élèves admis sous statut militaire dans les établissements d'enseignement technique et préparatoire militaire relevant du ministère de la défense. Les deux catégories d'établissements ont en effet en commun de délivrer un enseignement à des élèves qui ont vocation à être recrutés dans les armées à l'issue de leur formation.

2.10. Sur l'article 39

Le livre III de la partie 1 du code de la défense est relatif à la mise en œuvre de la défense non militaire. Son titre II est relatif à la défense civile. Il comporte un chapitre I^{er} qui se rapporte à la participation militaire à la défense et à la sécurité civiles. L'article L. 1321-1 pose notamment le principe qu'aucune force armée, à l'exception de la gendarmerie nationale, ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles sans une réquisition légale.

L'article 39 complète ce chapitre par un article L. 1321-4 qui prévoit que les autorités militaires, en étroite collaboration avec les responsables départementaux de la lutte contre le risque d'incendie, dressent une cartographie nationale des pistes aériennes implantées sur l'une des zones militaires désignées dans le code de la défense et dont l'état actuel permet d'accueillir tout type d'aéronef dédié à la lutte contre les incendies, et se prononcent dans un délai de deux ans après la publication de la loi déferée sur la nécessité d'équiper les sites ainsi identifiés d'une station d'avitaillement en produits retardant la propagation d'un incendie. L'article L. 1321-4 précise en outre que l'utilisation d'une piste identifiée par les autorités chargées de la lutte contre l'incendie est soumise à l'accord préalable de l'autorité militaire gestionnaire de la base concernée, cet accord pouvant être donné par tous moyen.

Les dispositions de l'article 39 de la loi déferée, en ce qu'elles peuvent conduire à la mise à disposition de pistes aériennes implantées sur des zones militaires pour la satisfaction de besoins civils, constituent une disposition symétrique de celles de l'article 23 du projet de loi qui adaptait le régime des réquisitions du code de la défense.

2.11. Sur l'article 41

L'article L. 4123-8 du code de la défense est relatif au dossier individuel du militaire. Dans sa version en vigueur, le troisième alinéa de l'article dispose qu'il ne peut être fait état dans ce dossier, de même que dans tout document administratif, « *des opinions ou croyances philosophiques, religieuses ou politiques de l'intéressé, ou de son appartenance à une association professionnelle nationale de militaires* ».

L'article 41 de la loi déferée complète ces dispositions afin de prévoir qu'il ne peut davantage être fait mention de l'orientation sexuelle du militaire.

Pour des raisons identiques à celles qui ont été mentionnées en ce qui concerne les articles 26 et 27 de la loi déferée, ces dispositions ne sont pas dépourvues de lien avec celles du chapitre I^{er} du titre II du projet de loi qui intéressaient la condition militaire et les ressources humaines du ministère des armées, notamment avec l'article 12 du projet de loi qui se rapportait aux faits dont les militaires peuvent être victimes à l'occasion du service et complétait le chapitre III (« *Rémunération, garanties et protections* ») du titre II (« *Droits et obligations* ») du livre Ier (« *Statut général des militaires* ») de la partie 4 (« *Le personnel militaire* ») du code de la défense.

2.12. Sur l'article 46

Le chapitre III du titre III du livre VIII du code de la sécurité intérieure est relatif aux missions de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. Il comporte notamment un article L. 833-6 qui prévoit que la commission peut adresser, à tout moment, au Premier ministre, au ministre responsable de son exécution et au service concerné une recommandation tendant à ce que la mise en œuvre d'une technique soit interrompue et les

renseignements collectés détruits, en particulier lorsqu'une autorisation a été accordée ou une technique mise en œuvre en méconnaissance des dispositions du livre VIII.

L'article 46 de la loi déferée complète l'article L. 833-6 du code de la sécurité intérieure afin de prévoir que la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement adresse un bilan de ses recommandations à la délégation parlementaire au renseignement.

Il complète en outre le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 861-3 du code de la sécurité intérieure afin de prévoir que, dans le cas où un agent d'un service de renseignement qui a eu connaissance, dans l'exercice de ses fonctions, de faits susceptibles de constituer une violation manifeste du livre VIII du code de la sécurité intérieure, a porté ces faits à la connaissance de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, cette commission, qui peut alors saisir le Conseil d'Etat, dans les conditions prévues à l'article L. 833-8 de ce code et en informer le Premier ministre, peut également informer la délégation parlementaire au renseignement.

Le législateur a estimé que l'article 46, qui poursuit l'objectif de compléter l'information délivrée à la délégation parlementaire au renseignement, n'était pas dépourvu de tout lien avec les dispositions du chapitre II du titre II du projet de loi dont certaines tendaient à améliorer l'efficacité des services de renseignement, notamment celles de son article 21 prévoyant la communication par l'autorité judiciaire aux services spécialisés de renseignement des éléments d'une procédure pénale ouverte pour crime et délit de guerre ou crime contre l'humanité.

2.13. Sur l'article 48

L'article L. 614-4 du code de la propriété intellectuelle prévoit, à son premier alinéa, que les inventions faisant l'objet de demandes de brevet européen, déposées à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), ne peuvent être divulguées et exploitées librement aussi longtemps qu'une autorisation n'a pas été accordée à cet effet. Son troisième alinéa énonce que les autorisations prévues au premier alinéa de l'article sont accordées « *par le ministre chargé de la propriété industrielle sur avis du ministre chargé de la défense* ». L'article L. 614-20 du même code comporte les mêmes dispositions en ce qui concerne les inventions faisant l'objet de demandes internationales déposées à l'INPI.

L'article 48 de la loi déferée a pour objet 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'INPI, et non plus par le ministre chargé de la propriété industrielle.

Ces dispositions sont en lien avec l'article 23 du projet de loi qui adaptait le régime des réquisitions prévues par le code de la défense. En effet, les dispositions de l'article 48 intéressent le régime de réquisition spécifique que le ministre de la défense peut mettre en œuvre en matière de propriété intellectuelle, en interdisant la divulgation et la libre exploitation d'inventions faisant l'objet d'une demande de brevet français, européen ou international, dès lors que ces brevets intéressent la défense nationale, en vertu des articles L. 612-10, L. 614-5 et L. 614-21 du code de la propriété intellectuelle. Une fois la demande de brevet déposée, le déposant ne peut divulguer son invention, à moins d'y avoir été autorisé. L'article 48 aligne dans ces conditions la rédaction des articles L. 614-4 et L. 614-20, relatifs au brevet européen et au brevet international, sur celle de l'article L. 612-9, relatif au brevet français.

2.14. Sur l'article 50

L'article 50 de la loi déferée prévoit qu'afin de répondre aux besoins de la France en matière de coopération internationale militaire, sans affecter les capacités opérationnelles des forces armées, l'autorité administrative désigne, pour une durée de six ans, un opérateur de référence, désigné à l'issue d'une procédure de sélection, ayant vocation à accompagner et prolonger l'action de coopération de la France avec les États étrangers dans les domaines stratégique, industriel ou opérationnel. A cette fin, l'Etat peut confier à cet opérateur, par convention, la réalisation de prestations de formation, de maintenance ou de soutien dans le cadre d'actions de coopération, notamment au profit d'un Etat tiers faisant face à une situation de crise ou de conflit armé. Il peut également s'agir de concourir à la réalisation d'une opération d'exportation d'équipements de défense ou de réaliser des actions s'inscrivant dans la coopération militaire et les partenariats militaires.

En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu faciliter l'externalisation par les armées des prestations nécessaires au développement de la coopération internationale militaire, en confiant à un opérateur économique réalisation de ces prestations.

En ce qu'il tend à préserver les capacités opérationnelles des forces armées et à éviter d'affecter des moyens militaires à l'accomplissement de missions de coopération qui ne sont pas directement opérationnelles, l'article 50 n'est pas sans lien avec l'article 24 du projet de loi qui tendait également, ainsi que le rappelle son exposé des motifs, à garantir la continuité de l'exécution des missions des forces armées.

L'article 50, en ce qu'il concerne la coopération militaire avec des Etats tiers, laquelle résulte d'engagements internationaux de la France, est en outre en lien avec les articles 23 et 24 du projet de loi qui permettaient respectivement de procéder à des réquisitions en cas de menace de nature à justifier la mise en œuvre des engagements internationaux de la France en matière de défense et d'ordonner à une entreprise l'exécution d'un marché de défense par priorité sur tout autre engagement contractuel afin d'honorer les mêmes engagements internationaux en matière de défense ou pour assurer la poursuite de coopérations internationales en ce domaine.

2.15. Sur l'article 52

L'article L. 221-5 du code monétaire et financier est relatif à la centralisation par la Caisse des dépôts et consignations d'une quote-part des dépôts collectés au titre du livret A et du livret de développement durable et solidaire et à l'emploi de la quote-part des ressources collectées au titre de ces livrets qui ne sont pas centralisées. En vertu du troisième alinéa de l'article, ces dernières doivent être employées par les établissements qui distribuent ces livrets au financement des petites et moyennes entreprises, au financement de projets contribuant à la transition énergétique ou à la réduction de l'empreinte climatique ainsi qu'au financement des personnes morales relevant de l'économie sociale et solidaire.

L'article 52 de la loi déferée complète ces dispositions pour prévoir que les ressources qui ne sont pas centralisées sont également affectées « *au financement des entreprises, notamment petites et moyennes, de l'industrie de défense française* ».

Ces dispositions sont en lien avec les dispositions du chapitre III du titre II du projet de loi, qui était relatif à l'économie de défense, plus particulièrement avec celles de son article 24, qui comportait des dispositions concernant les entreprises « *titulaires de l'autorisation mentionnée à l'article L. 2332-1* » du code de la défense, c'est-à-dire les entreprises qui se livrent à la fabrication ou au commerce de matériels de guerre, armes, munitions et de leurs

éléments ou qui utilisent ou exploitent, dans le cadre de services qu'elles fournissent, des matériels de guerre et matériels assimilés, et ne peuvent fonctionner qu'après autorisation de l'Etat et sous son contrôle. La sécurisation du financement des entreprises qui forment la base industrielle et technologique de défense française est en effet en lien étroit avec l'objectif poursuivi par l'article 24 du projet de loi de sécuriser l'approvisionnement des forces armées françaises.

2.16. Sur l'article 54

La règle « *de l'entonnoir* », qui découle de l'économie de l'article 45 de la Constitution, notamment de la première phrase de son alinéa, aux termes de laquelle : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique* », interdit en principe l'ajout d'articles additionnels ou l'adoption d'amendements après la première lecture qui ne soient pas en relation directe avec une disposition du texte restant en discussion, c'est-à-dire qui n'a pas été adoptée dans les mêmes termes par l'une et l'autre des assemblées. Ne sont en revanche pas soumis à cette obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

Par ailleurs, lorsqu'un article d'un projet de loi n'a pas été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées à l'issue de la première lecture, la totalité de ses dispositions doit être regardée comme restant en discussion, y compris celles adoptées en termes identiques ; dès lors, des adjonctions ou modifications peuvent y être apportées en nouvelle lecture, sous réserve qu'elles présentent un lien direct avec au moins l'une des dispositions de cet article (cf. notamment la décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, paragr. 4).

L'article 54 de la loi déferée, introduit au cours de l'examen du texte par la commission mixte paritaire, crée une commission parlementaire d'évaluation de la politique du Gouvernement d'exportation de matériels de guerre et de matériels assimilés, de transfert de produits liés à la défense ainsi que d'exportation et de transfert de biens à double usage. Il fixe la composition ainsi que les attributions et les règles de fonctionnement de cette commission.

Eu égard au contenu de cet article, le législateur a estimé qu'il pouvait être regardé comme étant en relation directe avec l'article 25 *ter* du projet de loi, issu d'un amendement n° COM-37 adopté lors de l'examen du texte par le Sénat, selon lequel « *Le ministre de la défense communique chaque année aux présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense un bilan d'activité du comité ministériel de contrôle a posteriori des exportations d'armement* » ou avec l'article 9 *ter* du projet de loi, relatif au contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière d'exportations de matériels de guerre, issu d'un amendement n° 201 rect. *bis*, également adopté lors de l'examen du texte par le Sénat.

2.17. Sur l'article 59

Les articles L. 2331-1 du code de la défense et L. 311-2 du code de la sécurité intérieure sont relatifs au classement des matériels de guerre, armes et munitions.

L'article 59 modifie, dans les mêmes termes, pour chacun de ses articles, au sein de la catégorie A, la définition des matériels de guerre classés A2.

Cette catégorie couvre aujourd'hui « *les 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* ».

La nouvelle définition vise les « *matériels de guerre interdits à l'acquisition et à la détention* ».

Ainsi que l'explique l'exposé des motifs de l'amendement n° 286 rect. présenté le 26 juin 2023 par le Gouvernement, dont ces dispositions sont issues, la nouvelle définition légale de la sous-catégorie A2 a été retenue afin de pouvoir y inscrire par voie réglementaire les matériels de lutte anti-drones, cette finalité étant en lien direct et étroit avec l'article 27 du projet de loi qui procédait au renforcement du régime légal de lutte anti-drones.

2.18. Sur l'article 69

L'article 69 prévoit que, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi déferée, le Gouvernement remet au Parlement un rapport destiné à présenter le bilan et les préconisations de la stratégie de défense française en Indopacifique à court et moyen termes, en lien avec les budgets prévisionnels prévus par la présente loi.

L'exposé des motifs de l'amendement sénatorial n° COM-221 dont ces dispositions sont issues rappelant que l'espace maritime français s'étend en grande partie dans la zone indopacifique, le législateur a manifestement estimé que les dispositions de l'article 69 pouvaient être regardées comme n'étant pas dépourvues de lien avec celles des dispositions de l'article 36 du projet de loi qui comportaient des adaptations à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités d'outre-mer du Pacifique régies par l'article 74 de la Constitution.

2.19. Sur l'article 70

Issu d'un amendement présenté le 25 juin 2023 par le Gouvernement lors de l'examen du texte par le Sénat, l'article 70 de la loi déferée prévoit, à son paragraphe I, que pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 3 de cette loi qui prévoient que les ressources budgétaires prévues au titre de la programmation financière seront complétées par des ressources extrabudgétaires comprenant notamment le retour de l'intégralité du produit des cessions immobilières du ministère de la défense, il peut être dérogé au premier alinéa de l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques et aux dispositions prises pour son application, sur la durée de la programmation, en vue de la cession des immeubles du domaine privé de l'Etat qui ne sont plus utilisés par le ministère de la défense.

Le paragraphe II de l'article 70 abroge par ailleurs le III de l'article 73 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, selon lequel : « *Jusqu'au 31 décembre 2025, par dérogation à l'article L. 3211-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les immeubles utilisés par le ministère de la défense peuvent être remis à l'administration chargée des domaines en vue de leur cession, sans que ces immeubles soient reconnus comme définitivement inutiles pour les autres services de l'Etat. / (...)* ».

Comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement dont ces dispositions sont issues, elles entretiennent un lien direct et étroit avec l'article 3 du projet de loi initial dont le dernier alinéa prévoyait le maintien du retour intégral au ministère de la défense des redevances domaniales, loyers et produits de cessions de ses biens immobiliers relevant du domaine privé de l'Etat.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs du recours n'est de nature à conduire à la censure des articles 17, 22 et 45 de la loi relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter le recours dont il est saisi.