

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission de la défense nationale et des forces armées

— Audition de Mme Claire Legras, directrice des affaires  
juridiques auprès du ministère des Armées, sur le projet de loi  
de programmation militaire ..... 2

Jeudi  
22 février 2018  
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 39

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de  
M. Jean-Jacques Bridey,**  
*président*



*La séance est ouverte à neuf heures.*

**M. le président Jean-Jacques Bridey.** Je vous remercie, Madame la directrice, d'avoir accepté de nous présenter la dimension normative de la loi de programmation militaire, qu'il s'agisse de ses articles relatifs au cyber, aux prélèvements salivaires ou d'autres questions juridiques. Pour information, nous avons auditionné hier votre collègue chargé des ressources humaines et nous recevrons prochainement le directeur de l'ANSSI, mais votre point de vue sur tous ces sujets nous sera précieux.

**Mme Claire Legras, directrice des affaires juridiques du ministère des Armées.** Comme son intitulé l'indique, le projet de loi que je vous présente ne se résume pas à la programmation militaire, qui a été au cœur de vos auditions jusqu'à présent. Il comprend également de nombreuses dispositions d'ordre normatif qui, au-delà de la seule sphère militaire, concernent pour beaucoup la sécurité nationale au sens large.

Comme Mme la ministre a dû vous le dire, le projet de loi de programmation a été confectionné en un temps record au terme d'un travail conduit en lien très étroit entre les armées, les services du ministère et nos partenaires d'autres ministères. Outre son volet programmatique, il comprend donc un volet normatif d'une quarantaine d'articles. C'est sans doute le vecteur normatif le plus important dont disposeront les armées au cours de cette législature.

Plutôt que de vous présenter le texte de manière exhaustive, j'insisterai plus particulièrement sur plusieurs points, d'abord les mesures par lesquelles le projet de loi vise à apporter une réponse adaptée aux enjeux humains et opérationnels auxquels fait face le ministère, puis les mesures les plus significatives au titre de la préparation de l'avenir auquel nous concourons par ce projet de loi, tant dans sa partie programmatique que dans sa partie normative.

Commençons donc par les enjeux humains et opérationnels auquel le ministère est confronté. Dans le domaine des ressources humaines, sur lequel je ne m'attarderai pas puisque vous avez entendu ma collègue Anne-Sophie Avé hier, le projet de loi met l'accent sur l'amélioration de la prise en charge des militaires blessés et, chose importante, sur l'effort que nous devons consentir en matière de reconversion des militaires et d'aide au départ. Cet effort est certes particulier et peut même être jugé dérogatoire sur le plan interministériel, mais il doit être mis en regard des conditions très strictes d'appréciation de l'aptitude dans le domaine militaire et de la nécessité elle aussi particulière à laquelle les armées font face en matière de renouvellement des compétences et des générations.

Dans le domaine de la gestion des hommes, je me contenterai de signaler deux dispositifs dont je pense qu'ils méritent votre attention. Le premier concerne l'article 7 et vise à fidéliser les militaires, notamment dans certaines spécialités, en réponse à la demande croissante qu'expriment, notamment, la marine et le service de santé des armées. Pour fidéliser les militaires, notamment les femmes, nous ne pouvons pas organiser un temps partiel militaire parce qu'il ne serait pas compatible avec le principe d'unicité du statut ni avec celui de disponibilité en tout temps et en tout lieu. La ligne de crête est difficile à trouver. Nous vous proposons donc une solution que j'oserai qualifier d'astucieuse : elle consiste à prévoir la possibilité pour un militaire placé en congé pour convenance personnelle afin d'élever un enfant de moins de huit ans de servir dans la réserve – étant entendu qu'ordinairement, le

statut de réserviste est incompatible avec celui de militaire d'active. Ces périodes de service seront prises en compte *pro rata temporis* pour le calcul de l'avancement et de la retraite. En l'occurrence, la LPM dialogue avec le plan Famille ; c'est une mesure importante que je tenais à évoquer.

Ensuite, le projet de loi prévoit deux expérimentations destinées à répondre aux difficultés de recrutement propres à notre ministère et, plus largement, à tester pour le compte du Gouvernement un assouplissement des voies d'accès à la fonction publique, dans le respect du principe d'égalité d'accès aux emplois publics, protégé par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Ce principe n'impose pas le recours au concours en tout temps et en tout lieu, mais simplement que la sélection des candidats soit fonction de leurs capacités, vertus et talents. Il va de soi que le dispositif expérimental qui est proposé ne renonce pas à ce principe.

Il comporte deux volets. D'une part, nous prévoyons le recrutement sans concours, dans quatre régions seulement, de fonctionnaires du premier grade des techniciens supérieurs d'études et de fabrications après évaluation des mérites des candidats par une instance collégiale. Autre corset du dispositif : est prévu le contingentement de cette voie spéciale d'accès – aujourd'hui au niveau de 20 % des recrutements par an dans le corps concerné. Deuxième volet : l'expérimentation du recrutement d'agents contractuels dans des emplois de catégorie B et C, l'objectif étant de recruter des contractuels non plus pour une période d'un an mais pour trois ans d'emblée, soit une meilleure attractivité, notamment dans certaines zones géographiques dans lesquelles les taux de vacance d'emplois sont préoccupants, et dans un certain nombre de spécialités en tension comme le renseignement, le génie civil, le maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres ou encore les systèmes d'information.

À ce stade, ces mesures sont taillées au plus juste et l'étude d'impact n'en fait pas mystère : il s'agit de quelques dizaines de recrutements par an. On peut même se demander si ce volume suffira pour permettre au Gouvernement et à la Représentation nationale d'apprécier la pertinence de cette expérimentation, sachant que cette perspective est totalement en phase avec la vision modernisatrice que le Gouvernement a présentée depuis concernant l'accès à la fonction publique.

Ensuite, le projet de loi enclenche une évolution importante des droits politiques des militaires – un sujet dont j'ai déjà eu l'occasion de parler avec certains d'entre vous et de vos collègues de la commission des Affaires étrangères. En 2014, le Conseil constitutionnel a jugé que l'interdiction faite aux militaires d'active d'exercer un mandat municipal – une incompatibilité générale et absolue comme il en existe très peu, qui a donc logiquement heurté le Conseil – excédait ce qui était nécessaire à la double protection de la liberté de choix de l'électeur et de l'indépendance de l'élu à l'égard de risques de confusion ou de conflit d'intérêts avec ses fonctions. Le Conseil constitutionnel nous a demandé qu'il y soit remédié au plus tard avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020 ; il était donc naturel de se saisir en avance de cette inconstitutionnalité et d'y remédier dans la loi de programmation militaire.

Dès lors, le Gouvernement poursuit un triple objectif : répondre avant tout à cette censure et se mettre en situation, le cas échéant, d'affronter une nouvelle contestation sur le terrain de la constitutionnalité du dispositif qui sera soumis à votre vote, mais aussi préserver les principes fondamentaux de neutralité et de disponibilité du militaire, tout en embrassant la

réforme – plutôt que de l’appliquer à reculons – pour ouvrir aux militaires la possibilité de nouvelles formes d’engagement civique de nature à conforter le lien armée-Nation. Je précise qu’il ne s’agit aucunement d’offrir aux militaires la possibilité de trouver un complément de rémunération ou d’emporter un trophée symbolique, puisque l’on vise des mandats dans des petites communes, mais bien plutôt de leur offrir une nouvelle occasion de service.

J’en viens aux différents curseurs, en particulier celui de la taille des communes. Les militaires d’active pourront exercer un mandat dans les communes de moins de 3 500 habitants, soit 91 % des communes et 32 % de la population. Sans être grande ouverte, la porte est donc entrouverte de manière significative afin de tirer les conséquences de la censure du Conseil constitutionnel. Si nous avons choisi les communes de moins de 3 500 habitants, c’est parce que les considérations locales y priment sur les enjeux de politique nationale, ce qui permet de préserver autant que possible le principe de neutralité des militaires. Par ailleurs, les militaires pourront détenir une délégation mais ne pourront pas exercer les fonctions de maire et de maire-adjoint. Cela me semble difficilement contestable et je vois mal comment nous pourrions aller au-delà ; en revanche, la possibilité d’être titulaire d’une délégation est essentielle parce que dans les petites communes, tous les élus ou presque en détiennent une et nous ne voulons pas faire des militaires des élus de seconde zone.

**M. Thibault Bazin.** Concrètement, les militaires pourront donc être conseillers délégués mais pas adjoints au maire, est-ce bien cela ?

**Mme Claire Legras.** Exactement. D’autre part, les officiers généraux et supérieurs seront inéligibles dans les communes se trouvant dans le ressort de leur garnison. Le Conseil constitutionnel ne nous obligeait pas à retoucher l’article L.231 du code électoral, mais nous l’avons tout de même fait car sa rédaction est obsolète à deux égards : d’une part, rien n’est dit des gendarmes alors que les policiers font l’objet d’une inéligibilité générale dans le ressort de leur lieu d’affectation – il y avait donc une inégalité à ne pas mentionner les gendarmes et le ministère de l’Intérieur a souhaité que les incompatibilités les visant soient les mêmes que celles relatives aux policiers. D’autre part, cette disposition d’inéligibilité était mal écrite parce qu’elle faisait référence à une notion de commandement territorial à la fois insuffisante et qui n’a guère de sens pour certaines armées – ainsi, il n’y a plus que trois commandements territoriaux dans l’armée de l’air.

Pour exercer d’autres mandats locaux et nationaux ou pour adhérer à un parti politique après leur élection, les militaires devront être placés en position de détachement, comme c’est le cas aujourd’hui. Enfin, nous avons veillé à leur reconnaître tous les droits que le code général des collectivités territoriales prévoit pour les élus – crédits d’heures et ainsi de suite – tout en réservant nettement les nécessités opérationnelles. Voilà les éléments sur lesquels nous avons joué pour trouver un point d’équilibre en amont et en aval de l’élection, sur un sujet tout à la fois délicat et intéressant à propos duquel je suis à votre disposition pour en discuter point par point.

J’en viens aux adaptations que nous avons recherchées pour que le droit soit en accord avec la réalité opérationnelle à un moment d’engagement historiquement fort de nos armées. À cet égard, deux mesures jouent un rôle particulièrement emblématique. La première a trait à l’élargissement mesuré des possibilités qu’ont les armées d’avoir recours à des relevés signalétiques et à des prélèvements biométriques en opérations. En l’état, le droit

prévoit que dans le cadre d'opérations extérieures uniquement, les forces armées peuvent procéder à des relevés signalétiques – empreintes digitales, empreintes palmaires, photographies – et à des prélèvements biologiques de différents types afin d'établir l'identité et la participation antérieure aux hostilités, et uniquement dans ces finalités. Ces relevés peuvent être effectués sur des personnes décédées – répondant avant tout à un besoin d'humanité prescrit par le droit international humanitaire, car il faut pouvoir donner une identité aux personnes qui trouvent la mort sur le champ de bataille – ainsi que sur les personnes capturées, et pour faire de la biométrie d'accès aux emprises. Il est par exemple demandé aux membres du personnel local de notre base à Gao qu'il soit pratiqué sur eux un prélèvement biométrique, avec leur consentement, naturellement.

Nous sommes très en deçà de ce que mettent en œuvre nos grands partenaires dont les armées, pour la plupart, sont largement équipées de moyens de biométrie portative. Cela étant, je tiens à être aussi claire que possible sur ce que nous ne cherchons pas à faire : biométriser toute une zone ou tout un village et faire des fiches sur tout un chacun. Cela ne correspond ni au besoin ni à l'intérêt de nos armées, qui ne le demandent pas et qui sont destinées à être engagées durablement sur le théâtre sahélien pour protéger des populations dans la meilleure intelligence possible avec elles. La biométrisation systématique compliquerait cette cohabitation et n'aurait aucun sens opérationnel.

Nous devons cependant prendre la mesure de l'évolution des conflits dans lesquels nous sommes engagés : ce sont des conflits armés non internationaux dans lesquels nous n'affrontons pas des armées en uniforme sur une ligne de front, mais un ennemi constitué par des groupes armés terroristes qui se fait insaisissable, qui se dissimule au sein des populations civiles, qui opère non par attaque directe mais par harcèlement et au moyen d'engins explosifs improvisés – engins qui font tant partie de la guerre moderne que l'on en trouve désormais au musée de l'armée et au musée de la Légion étrangère. Nous avons hélas encore connu hier un épisode qui nous a endeuillés. L'enjeu principal du théâtre sahélien consiste donc à faire sortir de terre nos adversaires. Nous y affrontons – c'est frappant – un petit millier d'irréductibles, et la principale difficulté à laquelle sont confrontés les militaires de la force Barkhane, c'est de les trouver, de les identifier, de vérifier qu'il s'agit bien d'un ennemi, et de cartographier leur présence sur le terrain. Les moyens modernes de biométrie peuvent contribuer à cet effort d'identification : les troupes pourront en effet procéder à des croisements avec les prélèvements sur objets inertes, engins explosifs improvisés et autres caches d'armes découvertes grâce au renseignement militaire, ou encore des laboratoires de fabrication d'explosifs – dans certains cas, les militaires trouvent plus facilement des traces biologiques que par empreintes digitales ou palmaires. La collecte des données prélevées sur des objets inertes ne pose pas de problème de libertés publiques ; depuis peu, nous en gardons la trace – c'est un mouvement encore débutant pour les armées. L'idée est de pouvoir effectuer des croisements dans un certain nombre de situations critiques susceptibles de caractériser un doute sérieux sur le fait qu'un individu présente un risque ou une vraie menace pour la sécurité des troupes et celle des populations qu'elles doivent défendre. Si le croisement n'est pas immédiatement positif, il se peut qu'il le soit deux ou trois mois plus tard avec des données prélevées sur un autre engin explosif posé à cinq cents kilomètres de distance, ce qui sera très précieux pour que les troupes connaissent la présence de l'ennemi.

Le dialogue que nous entretenons avec l'état-major des armées a permis de mettre à jour un certain nombre de cas bien identifiés : situations difficiles aux barrages, personnes qui rôdent aux alentours des emprises, personnes qui se trouvent à proximité d'un engin qui

explose. L'objectif est que les prélèvements soient ciblés et nécessaires. Sous ces réserves, vous constatez que le dispositif est bien calibré, tout d'abord dans son champ d'application – seules les opérations extérieures sont concernées – ainsi que dans ses finalités – établir l'identité et la participation aux hostilités – et dans son mode opératoire – pour les personnes qui ne sont pas capturées, nous nous emploierons avec les moyens du bord à leur délivrer une information préalable, par exemple avec les fiches type, et nous nous cantonnerons aux prélèvements salivaires, c'est-à-dire le prélèvement le moins intrusif.

Sous toutes ces réserves, encore une fois, la solidité juridique de ce dispositif ne fait pas débat, comme nous l'a très nettement indiqué le Conseil d'État. Il est conforme au droit international humanitaire – dans le droit des conflits armés, c'est la loi spéciale qui s'applique en la matière ; certes, elle n'aborde pas directement la question de la biométrie, mais prévoit des dispositions concernant les captures et les détentions. Quant aux protocoles additionnels à la Convention de Genève, ils imposent un traitement humain mesuré et proportionné des combattants ennemis. Nous y sommes, de même que nous sommes prêts à affronter un éventuel test de conventionnalité devant la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, notre dispositif concilie, en évitant tout déséquilibre, le respect de la vie privée et les intérêts de la défense nationale, dès lors que son but est légitime et circonscrit.

La deuxième mesure importante concerne l'extension de l'excuse pénale pour usage de la force. Cette disposition datant de 2005 est inscrite au II de l'article L.4123-12 du code de la défense. Là encore, il ne s'agit pas, par cette mesure générale et par l'ajout que nous y apportons, d'instaurer une quelconque immunité pénale au profit des militaires, qu'il s'agisse du commandement ou des hommes et des femmes du rang. Plus simplement, l'objectif est que le droit pénal tienne compte de ce qu'est aujourd'hui la réalité d'un conflit armé en trouvant une forme de compromis entre un droit pénal d'exception – celui du temps de la guerre qui, heureusement, n'a plus servi en France depuis le dernier conflit mondial – et le droit commun adapté au temps de paix. Sous certains aspects, ce droit commun peut être en complet décalage, voire franchement inadapté aux réalités des conflits dans lesquels nos militaires sont engagés, prêts à donner la mort et leur vie.

La LPM de 2013 a procédé à un premier effort d'explicitation de cette excuse pénale pour usage de la force en opération, afin de lever toute ambiguïté concernant le fait qu'elle pouvait s'appliquer dans un certain nombre de situations qui n'étaient pas prévues *expressis verbis*, y compris des interventions ponctuelles comme la libération d'otages, l'évacuation de ressortissants ou encore la police en haute mer. S'agissant d'une disposition pénale, elle est d'application stricte et il ne faut pas s'attendre à ce que le juge lui fasse dire plus que ce qu'elle dit. C'est le problème auquel nous nous heurtons dans le cas des cyber-attaquants. Il nous faut en effet prendre en compte la situation des militaires qui sont engagés dans la lutte informatique offensive – sur ce qui est désormais un champ de confrontation à part entière qui se développe très rapidement – dans le respect des principes du droit international humanitaire, que nous appliquons de part en part. S'y déroulent néanmoins des actions de combat qui, certes, sont d'un type particulier mais qui peuvent être qualifiées d'agressions armées au sens de l'article 51 de la Charte des Nations unies.

Dans son volet programmatique, le projet de loi prévoit une augmentation très significative des moyens du commandant de la cyberdéfense, que vous devez auditionner prochainement et qui vous présentera lui-même tout l'intérêt de cette. En réalité, l'arme cyber peut entraîner des effets tout à fait comparables à ceux de l'arme cinétique en termes de

riposte ou de neutralisation, tout en étant beaucoup plus accessible à nos adversaires – c’est l’une de ses caractéristiques. Elle fait déjà partie de la panoplie de base des moyens qui sont à la disposition du commandement, et peut être employée comme moyen de pression ou d’entrave, mais aussi comme outil ponctuel visant à infliger des dommages à des intérêts militaires. Elle est utilisée par des militaires spécialisés qui sont exposés à des risques particuliers du fait de leur action qui vise des cibles extérieures au territoire national – nous nous situons donc bien dans la matrice actuelle de notre disposition. Les militaires en question pourraient, en raison de leur action opérationnelle, être mis en cause du chef d’infractions pénales diverses. Vous comprendrez que tout cela est très délicat et n’a pas vocation à être rendu public. Je ne peux donc pas entrer dans un degré de détail plus élevé concernant les infractions en cours. En clair, les risques auxquels sont exposés nos militaires sont réels.

Les armées sont donc attachées – c’est aussi le cas de la sphère politique – à prévenir autant que possible les risques de judiciarisation du champ de bataille, car elle est aussi une arme et un outil de déstabilisation à la main de nos ennemis. Gardons-nous de cette déstabilisation en retouchant de manière très ponctuelle le dispositif inscrit au II de l’article L.4123-12 du code de la défense, qui a été élaboré alors que le législateur n’avait pas encore en tête l’arme cyber. Nous devons lever toute ambiguïté sur le fait que les opérations conduites sur le champ numérique relèvent elles aussi de cette excuse pénale qui, encore une fois, est bien ciblée puisqu’elle est soumise à plusieurs verrous – le cadre des opérations extérieures, le respect du droit international humanitaire et l’usage de la force répondant à une nécessité.

Au titre de la préparation de l’avenir, j’évoquerai brièvement trois sujets. La cyberdéfense, tout d’abord : vous avez déjà entendu le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, et la ministre défendra les dispositions prévues en la matière. De nombreux travaux ont été conduits à l’automne : M. Gautier a dû vous entretenir de la revue cyber, qui en est l’un des aspects, à quoi s’ajoutent des travaux internes au ministère des armées qui ont débouché sur un triple constat d’assez grande vulnérabilité. *Primo* : bon nombre des attaques qui ont frappé le territoire national, dont certaines furent connues et visibles, ont été paradoxalement signalées aux services français par des États ou des services étrangers.

Ensuite, la France apparaît comme une cible privilégiée des attaques. Les cyberattaques, en effet, prennent la forme d’une série de rebonds partis de l’étranger, tout étant crypté jusqu’au dernier rebond, qui est la phase d’attaque à proprement parler.

Enfin, la menace de cyberattaques est de plus en plus tangible du fait de la multiplication des acteurs, de leurs capacités offensives et de leur imbrication, car il existe un continuum entre terrorisme, cybercriminalité et, parfois, ingérence, entre lesquels il est difficile de distinguer. Plus globalement, l’exposition est accrue du fait de la numérisation croissante de la société.

À cette aune, les besoins sont majeurs et il existe sur ce point un large consensus interministériel. Les compétences actuelles de l’ANSSI permettent certes la surveillance des réseaux de l’État, des ministères et des organismes d’importance vitale, mais elle ne dispose pas des possibilités juridiques lui permettant de mener à bien des actions de détection plus larges sur le territoire national, notamment sur les réseaux des opérateurs de télécommunications électroniques, en leur demandant, ainsi qu’à des hébergeurs, de prendre des mesures de vigilance ou d’alerte sur leurs réseaux, ou en leur imposant des actions de

défense et de remédiation dès lors qu'une menace est caractérisée. Le projet de loi y remédie : le choix est fait d'instaurer un modèle coopératif avec les opérateurs de télécommunications électroniques, à qui l'ANSSI pourra demander – plutôt qu'imposer – de mettre en œuvre des systèmes de détection. Le Gouvernement assume pleinement ce choix. Cela se fait déjà aujourd'hui dans certains cas, mais les opérateurs de télécommunications électroniques sont encore hésitants et ne sont pas toujours certains d'avoir le droit de prendre ces mesures.

Soyons clairs : notre démarche ne vise aucunement à surveiller les contenus des correspondances. Néanmoins, eu égard à la protection due aux données sensibles, ce seul accès, même dans le cadre d'un dispositif facultatif, nécessite l'intervention du législateur. De surcroît, l'ANSSI vous dira qu'il semble techniquement hors de portée de placer de façon systématique des systèmes de détection. Guillaume Poupard saura mieux que moi vous expliquer comment il procédera pour choisir ses cibles. Quoi qu'il en soit, l'idée est bien d'ouvrir cette possibilité.

Ajoutons que cette première mesure est couplée avec la possibilité d'imposer, cette fois-ci, aux opérateurs de télécommunications électroniques d'alerter leurs abonnés de la vulnérabilité et de la compromission de leurs systèmes d'information. L'obligation de signalement des violations par les opérateurs existe déjà, mais elle ne concerne que la sécurité du réseau de l'opérateur lui-même, et non le fait, par exemple, que des programmes malveillants ou des cyberattaques circuleraient sur ce réseau.

Autre volet du dispositif : en cas de menace particulièrement sérieuse et caractérisée, l'ANSSI pourra, de manière locale et temporaire, placer le serveur visé sous supervision et sous tutelle pour parer au mieux à la progression de la cyberattaque et découvrir aussi vite que possible les adresses IP des victimes ainsi que celles qui correspondent à une partie de l'infrastructure contrôlée par l'attaquant.

Tout cela se fera sous le contrôle de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) dont la loi ne dit certes pas grand-chose puisqu'elle renvoie à une ordonnance. Mais le Gouvernement fait tout le possible pour y inscrire les dispositions en clair dans ce projet de loi ; nous nous y employons déjà, car c'est un point d'équilibre important du dispositif et un rôle nouveau pour l'ARCEP – une autorité de régulation des opérateurs de télécommunications électroniques à laquelle nous entendons confier la fonction nouvelle d'autorité publique de contrôle. Elle devra sans doute prévoir en son sein une formation spécialisée et les habilitations correspondantes.

La préparation de l'avenir consiste aussi à renforcer le lien armée-Nation. Je suis d'autant plus sensible à ce sujet que je reviens d'un séjour de trois ans au Royaume-Uni où ce lien a conservé une densité exemplaire. Pour renforcer la cohésion nationale, l'adhésion de la Nation à la politique de défense et la reconnaissance du métier des armes, deux séries de dispositions doivent retenir votre attention. La première vise à promouvoir et accompagner le développement de la réserve opérationnelle et à moderniser les conditions d'emploi et les règles de promotion des réservistes, leur couverture sociale ou encore leur limite d'âge. Je songe, d'autre part, à la pérennisation d'un dispositif que la représentation nationale connaît bien : le service militaire volontaire, qui constitue un parcours vers l'emploi proposé aux jeunes les plus en difficulté âgés de 17 à 25 ans.

**M. le président.** C'est un dispositif qui marche bien !



**Mme Claire Legras.** Il s'adresse à ceux qui sont en situation de marginalisation sociale et professionnelle avancée, afin qu'ils bénéficient non seulement d'une formation militaire mais aussi d'une formation comportementale élargie et d'une préparation à l'insertion par le renforcement de leur savoir-être, de leur instruction civique, le passage du permis de conduire ou encore une remise à niveau scolaire. En effet, Monsieur le président, il marche très bien. L'expérimentation pourrait se poursuivre jusqu'à la fin de l'année mais les armées sont d'ores et déjà convaincues de son caractère probant ; il y aurait donc quelque artifice à ne pas se saisir de la LPM pour la pérenniser dans son format actuel. Chaque année, un millier de jeunes environ, en très grande difficulté, seront accompagnés dans six centres bâtis en partenariat avec des collectivités locales qui se sont engagées ; il n'est donc pas question que cela s'interrompe. En effet, l'expérimentation est concluante : les taux d'insertion sont satisfaisants et l'évaporation assez faible. Nous entendons donc poursuivre cette forte contribution des armées à l'insertion professionnelle des jeunes les plus en difficulté, qui favorise le sentiment d'appartenance à la communauté nationale. Nous verrons comment marier ce service volontaire avec le grand service national universel obligatoire, dont on ignore encore les contours mais qui intégrera peut-être certains des dispositifs existants. À mon sens, le fait que le SMUO soit encore à dessiner ne doit pas nous empêcher de prendre ces mesures dans la LPM, bien au contraire : les armées veulent continuer de rendre ce service aux jeunes – car c'est bien de cela qu'il s'agit plus qu'un service que les jeunes rendent à la Nation ; de ce point de vue, l'expression « service militaire » est presque trompeuse.

Enfin, préparer l'avenir, c'est aussi simplifier et moderniser le droit. Enrichie de mesures de simplification d'une portée réelle, la LPM s'inscrit pleinement dans le cadre du programme Action publique 2022 dont l'une des cinq priorités concerne la simplification et la qualité du service. La LPM comporte un certain nombre de mesures en la matière ; j'en citerai brièvement quatre qui me semblent illustrer l'effort de simplification consenti au profit des entreprises, des ressortissants du ministère et des armées. Il est important, en effet, que l'administration se simplifie la tâche à elle-même, sans quoi aucune réduction d'effectif ni amélioration des processus ne sont possibles.

Tout d'abord, la LPM vise à alléger les obligations déclaratives pesant sur les entreprises en matière de brevets relatifs à des matériels de guerre et à des biens à double usage. Il existe actuellement des circuits de déclaration parallèles qui sont très lourds et redondants pour les entreprises ; la mesure bénéficiera à quelque 3 000 PMI et PME qui n'auront plus qu'à effectuer leurs formalités à l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI) pour solde de tout compte, alors qu'elles sont aujourd'hui soumises à des processus qui hoquent quelque peu.

La deuxième mesure est une réforme d'ampleur à laquelle je suis sensible en raison de mon passé de juge administratif : le projet de loi de programmation vise à réformer le traitement du contentieux des pensions militaires d'invalidité afin de réduire les délais moyens de jugement – en les faisant passer de plus de deux ans à moins d'un an en première instance – et, surtout, d'en améliorer la qualité. Ce contentieux singulier remonte à 1919 ; nous sommes aujourd'hui dans une situation insatisfaisante parce qu'il relève de la justice judiciaire mais que les juridictions appliquent la procédure administrative. Ces juridictions hybrides sont à bout de souffle. Leur lenteur extrême nous a valu plusieurs condamnations pour violation du délai raisonnable de jugement par la Cour européenne des droits de l'homme. Leurs décisions sont très variables : il n'existe aucune équité de traitement et la

jurisprudence n'est pas accessible. En réalité, nous parvenons de plus en plus difficilement à trouver des magistrats honoraires pour y siéger. Je suis donc convaincue que ce système est en bout de course et que les titulaires de pensions militaires d'invalidité ne bénéficient pas d'un service public de la justice à la hauteur des enjeux. Le droit à réparation que traduisent ces pensions mérite mieux ; notre but est précisément d'offrir mieux à leurs bénéficiaires. Pour ce faire, nous allons transférer ce contentieux aux juridictions administratives – il s'agit d'environ cinq cents à mille contentieux par an, un volume insusceptible de déséquilibrer la justice administrative. Les délais moyens de jugement devraient être considérablement raccourcis : ils sont de moins de dix mois devant un tribunal administratif contre plus de deux ans devant un tribunal départemental des pensions. Les pensionnés – chose importante – continueront de bénéficier d'une justice accessible car le maillage territorial des juridictions administratives est dense, avec quarante-deux tribunaux administratifs et huit cours administratives d'appel. Puisque nous passerons de juridictions échevines à des juridictions classiques, il faut, pour donner un équilibre à la réforme, mettre en place un recours administratif préalable obligatoire, mentionné dans le projet de loi, qui n'est certes pas nécessaire mais que nous souhaitons, eu égard à la spécificité des pensions militaires d'invalidité et du droit à réparation à laquelle nous sommes si attachés. Ce recours est de niveau réglementaire et ses paramètres font l'objet d'une concertation étroite avec les pensionnés : y seront en tout état de cause associés des représentants des pensionnés et des représentants du chef d'état-major des armées afin qu'ils se trouvent face à des personnes qui savent ce qu'est une blessure au combat ou dans l'exercice du service de militaire. L'idée est d'instaurer un véritable précontentieux pour garantir un temps d'échange humain et confiant.

Troisième mesure importante : la LPM simplifie le cadre juridique des activités de coopération dans le domaine de la défense et dans celui de la sécurité civile et de la gestion de crises conduite sur le territoire national à bord des aéronefs et des navires d'État. Notre intention est de copier les règles de fond du statut des forces de l'OTAN pour les appliquer à tous nos exercices de coopération sur le sol national, sur nos bateaux et dans nos avions. Aujourd'hui, du fait d'une interprétation administrative restrictive, nous considérons, même avec nos partenaires de l'OTAN, que ces règles très complètes du statut des forces ne s'appliquent que lors des exercices multilatéraux, et non dans les exercices bilatéraux. De ce fait, tous ces exercices opérationnels ou encore les insertions d'officiers dans les états-majors – car cette coopération comporte plusieurs volets – se font dans un cadre juridique qui n'est souvent pas assez sécurisé : nous procédons par « arrangement technique ». Ces arrangements ne permettent d'organiser qu'une coopération administrative de portée limitée mais pas de régler les questions de privilèges fiscaux ponctuels, les questions de privilèges de juridictions ni les immunités. Ce n'est donc pas satisfaisant. Ces arrangements doivent être conclus au coup par coup ; souvent, ils ne le sont pas à temps et nos partenaires ne comprennent pas pourquoi nous n'appliquons pas les règles de la Convention sur le statut des forces de l'OTAN. L'idée est donc de simplifier les choses pour les armées et leurs partenaires, afin d'encourager leur effort de coopération.

Enfin, parmi les nombreux renvois à des ordonnances – à propos desquels je suis à votre disposition pour discuter –, une mesure me semble importante, bien que très technique – raison pour laquelle nous n'avons pas souhaité encombrer davantage ce texte déjà long de plusieurs pages supplémentaires de mesures de simplification. Pour protéger les intérêts de la défense nationale, les armées sont munies d'un certain nombre de dérogations – à cet égard, la mesure prévue à l'article 34 sera largement à droit constant – aux règles de participation et d'information du public qui sont prévues dans différentes législations, que ce soit en matière

d'urbanisme, d'expropriations ou encore de déclarations d'utilité publique, par exemple. Ces dispenses et dérogations dispersées dans plusieurs codes sont rédigées en termes différents, leurs champs d'application ne sont pas harmonisés, leur libellé est souvent insatisfaisant et tout projet suppose de nombreuses procédures parallèles. Cette situation ne présente aucune sécurité juridique et pose de nombreuses difficultés de mise en œuvre pour les armées comme pour les acteurs locaux. Nous voulons donc créer une procédure unique qui harmonisera et simplifiera ces dispositifs hétérogènes et qui permettra la mise en œuvre conjointe de toutes ces dérogations. C'est l'objet de l'article 34 du projet de loi, qui suppose un important effort légistique.

**M. Christophe Blanchet.** J'avais trois questions à vous poser, Madame la directrice, sur le mandat d'élu local, le service militaire volontaire et les prises d'empreintes mais, pour laisser la possibilité à mes collègues de revenir sur les deux premières, je me contenterai de vous poser la troisième.

**M. le président.** Précisons que l'article 23 ne porte pas sur les prises d'empreintes mais sur les tests salivaires.

**M. Christophe Blanchet.** Précisément : cet article prévoit que les prélèvements biologiques opérés sur des personnes dont il existe des raisons précises et sérieuses de penser qu'elles présentent une menace pour la sécurité des forces ou des populations civiles ne peuvent être que salivaires.

**Mme Claire Legras.** C'est exact.

**M. Christophe Blanchet.** Ne pouvons-nous pas imaginer, autant de fois que possible, de procéder à ces prélèvements au moyen de prises d'empreintes afin de pouvoir au minimum les comparer aux fichiers nationaux des étrangers – l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (Agedref), le fichier Visabio et, pourquoi pas, le fichier européen Eurodac ? Cela permettrait d'être plus vigilant quant au risque d'intrusion d'un dossier de régularisation dans notre pays.

S'agissant des prélèvements biologiques, les données ne sont-elles conservées que par la défense et, si oui, ne faut-il pas envisager de les partager ou de les coupler avec un autre fichier national d'enquêtes ?

**M. Laurent Furst.** Nous allons bientôt devoir protester contre ces mesures extrémistes ! (*Sourires.*)

**M. le président.** Vous n'avez pas la parole, cher collègue...

**Mme Frédérique Lardet.** Ma question concerne l'article 26 du projet de LPM qui prévoit, « pour les marchés publics de défense et de sécurité, [que] les acheteurs peuvent autoriser un opérateur économique qui est dans un cas d'interdiction visé aux articles 45 et 46 à participer à un marché public pour des raisons impérieuses d'intérêt général ».

Pouvez-vous nous indiquer quels sont les motifs de cette disposition et, le cas échéant, avez-vous connaissance d'une disposition similaire dans d'autres pays européens ?

**M. Laurent Furst.** Je considère qu'à propos de la biométrie nous prenons beaucoup de précautions : nos militaires risquent leur vie sur les champs de bataille à l'étranger. Il faut cesser de faire des nœuds dans le droit : donnons à nos soldats les moyens de défendre les principes de notre Nation et les moyens de sauver leur peau – c'est la priorité. Merci, au passage, de nous avoir signalé qu'il restait un petit millier d'irréductibles.

Vous avez évoqué le temps de guerre et le temps de paix. Or, juridiquement, il peut y avoir des combats en temps de paix – pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

Par ailleurs, je tiens à rappeler que les communes figurent dans la Constitution et forment un tout non fractionnable. Aussi je considère que vous ne pouvez pas déterminer un seuil d'éligibilité des militaires : on est éligible pour la totalité des communes ou on ne l'est pas.

**Mme Claire Legras.** Vous voulez parler d'incompatibilité, plutôt que d'inéligibilité...

**M. Laurent Furst.** Quoi qu'il en soit, vous ne pouvez pas sectionner les communes.

**M. le président.** Quelle est votre question, cher collègue ?

**Mme Claire Legras.** En fait, vous voulez supprimer le seuil ?

**M. Laurent Furst.** La loi ne peut pas prévoir de seuil.

**Mme Josy Poueyto.** Merci, Madame Legras, pour votre exposé très intéressant et très vivant. Je suis également interpellée par cette idée de seuil en deçà duquel les militaires en activité pourraient être conseillers municipaux. Quand on est un élu local, on exerce son mandat à d'autres échelons que l'échelon municipal : je pense aux communautés de communes, aux métropoles, aux pays, aux sociétés d'économie mixte... C'est du reste ce qui rend le mandat local intéressant, car si vous n'êtes que conseiller municipal de base, et on rejoint ici la question du seuil, sans aucune autre fonction à côté, je n'imagine pas que les militaires puissent être intéressés.

**M. M'jid El Guerrab.** Ma première question concerne une décision du Conseil constitutionnel du 8 février dernier...

**Mme Claire Legras.** Je savais que je n'y couperais pas. (*Sourires.*)

**M. M'jid El Guerrab.** C'est ma circonscription qui est concernée – je suis député du Maghreb et de l'Afrique de l'Ouest. Comment va réagir le ministère des Armées à l'élargissement ainsi proposé ? Comment intégrer cette décision dans le projet de LPM ?

Ensuite, en ce qui concerne les dispositions relatives à la cyberdéfense, le projet de loi prend en compte l'avis du Conseil d'État selon lequel les données collectées par l'ARCEP ne sauraient être conservées indéfiniment. La durée de conservation est de cinq ans, mais n'est-ce pas trop ? Cette durée n'introduit-elle pas un déséquilibre entre les impératifs de la défense nationale et les droits et libertés fondamentaux ?

**Mme Claire Legras.** Monsieur Blanchet, ce que vous proposez va très loin. Vous voulez savoir s'il est possible de procéder à des croisements. Je vous confirme que nous ne renoncerons pas au prélèvement des empreintes digitales, qu'il s'agira de combiner avec les prélèvements biologiques – salivaires en l'occurrence – : la DRM a mis au point des moyens en ce sens.

Pourquoi nos forces armées sont-elles à l'étranger ? Elles s'y trouvent pour faire la guerre et leur mission n'est pas d'être une sorte de ligne avancée d'officiers de police judiciaire ou un auxiliaire de la police administrative – elles ne sont pas sur le terrain pour collecter du renseignement à des fins de sécurité intérieure.

Je ne peux pas vous donner beaucoup de détails sur le sort des données que nous prélevons sur les différents théâtres d'opérations. Tout ce que je puis vous dire est qu'elles sont consignées dans un fichier qu'un décret du 4 août dernier a nommé BIOPEX – décret sensible donc non publié, le fichier en question relevant de l'article 26 de la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Il s'agit donc, comme j'ai pu le dire au président, d'un sujet de vigilance. Reste que ce décret a reçu un avis préalable de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et a été examiné par le Conseil d'État. Je tiens en outre à souligner que ses finalités restent bien strictement militaires, qu'il s'agisse du type de données prélevées et de leur destination.

Je comprends les propos de M. Furst sur les précautions que nous prenons concernant la biométrie. Elles sont en effet très importantes. Je suis pour ma part convaincue que la mesure proposée est celle qui a été demandée d'une seule voix par toute la chaîne opérationnelle du ministère des Armées – et je suis sûre qu'il en sera fait un usage limité et nécessaire. Elle m'apparaît par conséquent justifiée. Et l'on doit se soucier en permanence de l'équilibre juridique de ce qu'on fait sur les théâtres d'opération. Désormais, la Cour européenne des droits de l'homme se reconnaît une compétence extraterritoriale et estime que la convention européenne des droits de l'homme doit s'appliquer de manière concurrente à la loi spéciale du droit des conflits armés. Les Britanniques en ont fait l'expérience assez cuisante puisque tout leur dispositif de détention a été mis en cause devant le juge de Strasbourg. Il faut donc se préparer à une hypothétique contestation devant les juges des droits de l'homme et essayer de satisfaire par avance au raisonnement de pesée globale des intérêts que ferait le juge européen. Honnêtement, si j'avais le sentiment que nous étions très en deçà de ce que les armées demandent, je vous le dirais et nous nous serions battus pour que ce ne soit pas le cas. Or le dispositif tel qu'il est calibré leur convient.

**M. Christophe Blanchet.** Les champs d'opérations se trouvent peut-être à l'extérieur, mais le territoire national est lui aussi concerné par la guerre et, en tant que commission de la Défense nationale, il va bien falloir, à un moment ou à un autre, évoluer sur ce point.

**M. le président.** Mme Legras a répondu à cette question.

**Mme Claire Legras.** Je suis à votre disposition pour en discuter plus avant.

J'en viens à la question de Mme Lardet sur l'article 26 du projet de LPM et l'interdiction de soumissionner. Il s'agit ici de supprimer un cas de sur-transposition. Nous nous sommes munis, en droit français, de restrictions qui ne sont pas prévues par la directive. Notre code est un peu plus royaliste que le roi à cet égard puisqu'il va au-delà des

prescriptions du droit européen. La modification de l'article 47 de l'ordonnance n° 2015-899 relative aux marchés publics permettra de déroger à une interdiction de soumissionner s'il y a un motif impérieux d'intérêt général, si le marché public en cause ne peut être confié qu'à la société donnée et sous réserve d'un jugement définitif qui exclurait l'opérateur concerné de la possibilité de soumissionner à des marchés publics. Nous souhaitons donc en revenir au droit commun de la directive, transposée telle quelle dans plusieurs pays. La France, elle, j'y insiste, se singularise par le fait qu'elle a voulu aller au-delà. Mais je tiens à souligner que cette dérogation n'a vocation à jouer que dans des cas exceptionnels : lorsqu'il y aura, je le répète, des considérations d'intérêt général impérieuses caractérisées notamment liées à la nécessité d'assurer la continuité de l'équipement de nos forces en opérations.

Pour répondre à un autre pan de votre question, nous sommes ici plutôt dans une démarche préventive et le cas ne s'est pas encore présenté. Il peut y avoir différents types d'interdictions de soumissionner : violation d'un embargo, corruption active d'agents étrangers... Mais l'interdiction peut aussi être l'effet mécanique de ce qu'une entreprise, à un endroit donné, ne s'est pas parfaitement acquittée de ses obligations fiscales et sociales – négligence à laquelle on peut parfois remédier et il ne faudrait pas que, parce qu'un juge étranger a prononcé une interdiction de soumissionner qui, dans l'esprit du législateur communautaire a vocation, par application des principes de reconnaissance mutuelle, à valoir sur tout le territoire de l'Union européenne, nous soyons privés de la possibilité de travailler avec des fournisseurs stratégiques.

En ce qui concerne la question électorale, nous poursuivons un triple objectif. Le premier est de surmonter une éventuelle inconstitutionnalité. Ensuite, nous entendons préserver le statut du militaire. Certains ont mis l'accent sur la disponibilité ; il me semble, comme je l'ai dit tantôt, que ce n'est pas le problème essentiel. Plus important me paraît être est le respect du principe de neutralité et donc de la forte volonté exprimée par les armées, par le Gouvernement, par le Premier ministre, d'éviter une politisation des armées. Enfin, troisième objectif, le chef d'état-major des armées estime que c'est une bonne chose de donner aux militaires la possibilité de faire leurs classes dans la politique locale. On compte en effet très peu de militaires dans nos assemblées – alors qu'au Royaume-Uni plusieurs anciens militaires siègent à Westminster. Il s'agit de renforcer le lien armée-Nation. Seulement, il faut parvenir à intégrer ces différentes dimensions. Aussi, forcément, le dispositif doit-il prévoir des seuils.

À cet égard, pourquoi avoir fixé le seuil aux communes de moins de 3 500 habitants ? Je serai nette : le seul seuil à être un peu singularisé du fait du mode de scrutin...

**M. Jean-Pierre Cubertafon.** Le seuil de 3 500 habitants, c'était avant.

**Mme Claire Legras.** En effet, le seuil est désormais fixé aux communes de moins de 1 000 habitants où le scrutin est plurinominal avec possibilité de panachage, communes où l'on est certain que les listes sont largement apolitiques. Pour être honnête, nous avons réfléchi à aller jusqu'à des communes de taille plus importante, mais cela nous a semblé plus périlleux au regard de l'obligation de neutralité. Dans l'étude d'impact, vous pourrez constater que nous avons mené quelques études de droit comparé et, chez nos principaux partenaires, les droits politiques des militaires sont très encadrés et souvent les militaires d'active sont inéligibles. Nous en sommes revenus au seuil de 3 500 habitants de crainte

d'aller trop loin dans la politisation des militaires. Si la cote est forcément mal taillée pour certains, je ne pense pas que le dispositif proposé se heurte à un obstacle constitutionnel et, pour tout dire, le Conseil constitutionnel lui-même nous invite à nous soucier de la taille des communes, des grades etc. Mon sentiment est toutefois que nous avons fixé un seuil minimum, je ne pense pas que nous puissions aller en deçà si nous ne voulons pas encourir une nouvelle censure constitutionnelle. Et ce serait donner de faux espoirs aux militaires. Peut-être ce critère n'est-il pas bon, peut-être la représentation nationale estimera-t-elle nécessaire d'aller un peu au-delà, notamment pour tenir compte des fusions de communes. Nous ne voulons pas faire des militaires des élus de seconde zone et nous souhaitons qu'ils puissent au moins obtenir des délégations, mais s'il est vrai qu'ils ne peuvent pas exercer les fonctions de conseillers communautaires, ils seront *de facto* des élus de second rang. Le Conseil constitutionnel comprend qu'on ne soit pas obligé de lever l'incompatibilité pour les mandats de conseiller général et de conseiller communautaire – ce qui ne signifie pas qu'il nous empêche de le faire. Pour les mandats de conseillers communautaires, je comprends que la question se pose.

**Mme Josy Poueyto.** Comme je l'indiquais, l' élu municipal est tenu de participer à l'activité de nombreux organismes.

**Mme Claire Legras.** Je suis curieuse de savoir ce que le député El Guerrab pense de la décision du Conseil constitutionnel du 8 février dernier, si je puis me permettre de poser à mon tour une question.

**M. M'jid El Guerrab.** Nous traversons une période d'amitié retrouvée avec l'Algérie, d'amitié profonde ; aussi la décision du Conseil constitutionnel m'apparaît-elle comme une très bonne décision. Pour ce qui est de ses incidences, c'est plutôt à vous de nous dire ce qu'il en est.

**Mme Claire Legras.** La décision ne correspond pas du tout à la position défendue par le Gouvernement et je ne vous cacherais pas qu'elle nous a surpris. Nous estimions notre position solide sur le plan juridique. Notre argumentaire reposait sur trois éléments : d'abord, il existe un principe général d'irresponsabilité de l'État pour les faits de guerre, d'ailleurs bien reconnu par la jurisprudence du Conseil d'État ; ensuite, les accords d'Évian créent une véritable césure qui implique qu'il revient à l'État algérien d'assumer pleinement toute obligation concernant des ressortissants du nouvel État algérien –, principe, ici aussi, endossé par la jurisprudence ; enfin, il me semblait que la solidarité nationale, par essence, unissait des nationaux, tandis qu'ici le Conseil constitutionnel retient plutôt une conception territoriale de la solidarité nationale. Reste que cette décision revêt l'autorité de la chose jugée et que nous en tirerons les conséquences.

Il nous faudra donc toiler le code mais il nous faudra également – et ce n'est pas chose facile, Monsieur le député – apprécier l'impact de cette décision. Nous sommes cinquante-cinq à soixante ans après les faits, or il est proposé une pension aux personnes victimes d'une blessure incapacitante liée aux événements d'Algérie et, si la personne est décédée, il est prévu que les ayants cause héritent de cette pension. Comment les ressortissants algériens concernés, tant de temps après les faits, pourront nous prouver que leur blessure est bien liée auxdits événements ? Il sera sans doute très difficile d'apporter cette preuve, il faudra aussi que s'appliquent les exceptions prévues par la loi selon laquelle une personne qui aurait participé directement ou indirectement à la commission ou à

l'organisation d'attentats ou de faits de violence, ne pourra pas bénéficier du dispositif. Il n'y a pas de jurisprudence en la matière ; or qu'est-ce que la « participation indirecte à l'organisation de faits de violence », qu'est-ce qu'un fait de violence qui ne serait pas un fait de guerre ? Nous allons bien sûr appliquer cette décision mais il va falloir je pense organiser, au moins pour certains dossiers, un temps d'instruction à caractère historique.

**M. M'jid El Guerrab.** Il s'agit plus des crimes qui ont été commis, comme celui du 8 mai 1945...

**Mme Claire Legras.** Il n'est pas couvert par le dispositif.

**M. M'jid El Guerrab.** Il n'est pas couvert par le dispositif ?

**Mme Claire Legras.** Non.

**M. M'jid El Guerrab.** Si, puisqu'il s'agit des faits survenus entre 1954 et...

**Mme Claire Legras.** Vous parlez du 8 mai 1945.

**M. M'jid El Guerrab.** En effet, vous avez raison...

**M. Fabien Gouttefarde.** Je fais partie de ces élus saisis par des associations d'anciens combattants qui s'inquiètent d'une forme de banalisation, estiment-ils, de leurs conditions de serviteurs de la Nation. Vos arguments m'ont convaincu et j'aimerais que vous nous fassiez parvenir la jurisprudence aux termes de laquelle la France a été condamnée pour sa lenteur.

Ma question porte sur l'article 21 du projet de LPM, concernant l'excuse pénale des cyber-combattants. J'ai bien compris, Madame la directrice, que vous ne pouviez pas entrer dans les détails. Je m'en tiendrai donc aux quelques exemples que vous avez donnés. L'article L. 4123-12 du code de la défense pose des conditions pour bénéficier de cette excuse pénale. Il y a en particulier un critère matériel : le cas où le soldat exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force.

Or imaginons, je pense à la pratique du contre-discours que vous évoquiez tout à l'heure, un cyber-combattant qui prend un profil et pénètre des sites djihadistes et incite même à commettre des actes terroristes : est-on bien, ici, dans le cadre de mesures de coercition ou d'usage de la force ? Protège-t-on vraiment, avec le petit ajout prévu par l'article 21 du projet de LPM, ceux qu'il est ici question de protéger ?

**Mme Nicole Trisse.** Des recours ont-ils déjà été intentés auprès de la Cour européenne des droits de l'homme à la suite de prélèvements biométriques ? Et, sinon, cela, si j'ose dire, nous pend-il au nez ?

Le service militaire volontaire, quant à lui, fonctionne très bien. J'ai visité un centre il y a quelques jours où l'on évoquait un taux de près de 70 % d'insertion professionnelle. En revanche, très peu de jeunes s'engageant dans l'armée, ne peut-on imaginer une passerelle pour aider au recrutement ? Faudrait-il, à cette fin, je pose la question sans malice, changer le cadre juridique en vigueur ?



**M. Charles de la Verpillière.** Même si vous avez réponse à tout, Madame la directrice, je vais tout de même essayer de vous ennuyer. À la page 62 du rapport annexé au projet de LPM, il est question de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP), qui plafonne les restes à payer. On y lit cette phrase quelque peu sibylline : « [...] pour cette raison, cette disposition programmatique ne contraindra pas les investissements du ministère des armées ». Comment comprenez-vous cette phrase ? Quelle est sa portée juridique ?

**M. Olivier Becht.** Je partage les inquiétudes de mes collègues sur le régime d'incompatibilité prévu pour les militaires pour exercer le mandat de conseiller municipal : on peut trouver des communes de moins de 3 500 habitants très politisées et des communes de plus de 10 000 habitants à l'inverse très peu politisées.

Si cette disposition est votée telle quelle, les articles L. 2541-9 et L. 2541-10 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, prévoient le maintien d'une disposition qui figurait dans ledit code avant 1982, à savoir la possibilité de démissionner d'office un conseiller municipal à la suite de trois absences consécutives aux réunions du conseil municipal. Il faudrait au moins prévoir que ces deux articles du code ne s'appliquent pas au dispositif prévu par le projet de LPM.

**Mme Claire Legras.** Nous avons besoin de l'appui de la représentation nationale pour continuer de présenter au mieux le transfert du contentieux des pensions militaires d'invalidité. Il est impossible de considérer qu'il entraînera un amoindrissement de la situation de leurs bénéficiaires, mais il y a une telle sensibilité au changement et à la perte de ce particularisme que, malgré une concertation très poussée et des explications sur la manière très bienveillante dont les juridictions administratives traiteraient les requêtes des pensionnés, subsistent des réticences voire des craintes entretenues par certains avocats, qui à mon avis ne servent pas forcément très bien les intérêts de nos pensionnés en agitant de fausses craintes et en divulguant des « *fake news* ». Je vous communiquerai les condamnations de la Cour européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne l'excuse pénale des cyber-combattants, autre question posée par M. Gouttefarde, nous avons beaucoup réfléchi sur le fait de savoir si l'on pouvait se contenter de la matrice actuelle de l'article et notamment du critère matériel des mesures de coercition et de l'usage de la force. Quand nous avons relevé, avec le commandant de la cyberdéfense, les actions qu'il entreprend, nous avons eu le sentiment que le juge pénal pourra se rattacher à ces grandes catégories et que nous ne pourrions pas non plus, s'agissant d'excuse pénale qui doit donc rester étroitement délimitée, affirmer que toute autre mesure permettrait de bénéficier de l'excuse pénale. Nous étions donc partagés entre le fait d'être un peu plus larges sans être sûrs que ce soit nécessaire et le fait d'être suffisamment précis et restrictifs eu égard à la matière concernée. Il y a bien des cas d'usage de la force : la lutte informatique offensive est un usage de la force qui peut créer des dommages militaires. Quant aux mesures de contraintes, on verra si le juge sera amené à en faire usage ou non : il dira si elle est directe ou indirecte. En même temps, cette excuse pénale a surtout un effet préventif destiné à ce qu'on n'aille pas rechercher la responsabilité des militaires.

Madame Trisse, il n'y a pas eu de recours à la suite d'un prélèvement biométrique effectué en opération – je rappelle que le décret créant le fichier BIOPEX date de l'été dernier

seulement. Notons néanmoins que l'arrêt de la CEDH *Aycaguer*, sur le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), retrace bien le raisonnement de pesée globale des intérêts du juge de Strasbourg ainsi que je vous l'ai décrit.

Vos considérations sur le service militaire volontaire et le recrutement sont intéressantes mais je ne pense pas qu'il faille pour autant modifier le dispositif. Nous avons voulu graver dans le marbre le statut du stagiaire du service militaire volontaire, stagiaire qui aura à la fois un statut de militaire soldé et de stagiaire de la formation professionnelle – cette dernière partie étant financée par les régions. Qu'ensuite, ces jeunes y prennent goût et se tournent vers l'armée, tant mieux... mais l'engagement doit rester une vocation et donc obéir à une démarche pleinement volontaire.

Monsieur de la Verpillière, sur l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques. Le Conseil d'État a fait valoir que l'articulation entre la LPM et la LPFP était satisfaite par une mention suffisamment précise dans un document soumis à l'approbation parlementaire : soit l'étude d'impact, soit le rapport annexé. Nous avons veillé à ce que cette articulation apparaisse dans les deux documents et, honnêtement, pour ce qui est de votre question précise sur le plafonnement des restes à payer, je demanderai à ce qu'on vous communique une réponse plus précise. Quant à la portée juridique de cette affaire, le rapport annexé, comme les articles programmatiques du projet de loi, est de niveau législatif sans avoir de valeur normative.

Votre question à propos du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, Monsieur Becht, se pose en fait plus largement. Que se passe-t-il si une incompatibilité apparaît en cours de mandat ? Vous évoquez les absences mais il y a aussi le cas où la commune change de taille du fait de sa fusion avec une autre. L'article L. 239 du code électoral dispose qu'il appartient au préfet de déclarer le conseiller démissionnaire d'office, sous le contrôle du juge, à moins que l'intéressé ne régularise sa situation ; mais on voit mal un conseiller municipal se mettre en position de détachement parce que sa commune est passée de moins de 3 500 à 6 000 habitants. Cela montre bien le caractère restreint du dispositif et la possibilité que des incompatibilités soient reconnues en cours de mandat.

**M. Olivier Becht.** Ce n'était pas tout à fait le sens de ma question : un militaire qui est amené à aller en OPEX, donc à partir pendant cinq mois, pourra être démissionné d'office par le conseil municipal. Il lui faudra donc démontrer devant le tribunal que le motif de l'absence est légitime.

**Mme Claire Legras.** Il n'y a pas ici d'automatisme, contrairement aux autres cas d'incompatibilité.

**M. Olivier Becht.** C'est pourquoi il faudrait peut-être prévoir un amendement pour lever toute ambiguïté.

**M. le président.** Nous aviserons en temps voulu.

**M. Louis Aliot.** La question de notre collègue Blanchet m'apparaît pertinente. Certes nos soldats combattent à l'extérieur du territoire ; il n'en demeure pas moins qu'ils combattent contre le terrorisme qui, lui, est bien présent sur le territoire national. Nous sommes allés au Mali, entre autres, précisément pour combattre le terrorisme. Il semble donc cohérent de croiser tous ces fichiers.

En ce qui concerne la biométrie, nos soldats sont parfois amenés, en opération, à combattre avec d'autres armées qui, elles, ne prennent pas les mêmes précautions que l'armée française – je pense notamment aux Américains et aux Britanniques. *Quid*, dès lors, du statut juridique qui s'applique aux Français qui seraient témoins ou qui participeraient à des opérations qui violeraient le droit qui s'applique à eux dans le cadre d'opérations françaises.

J'en viens pour finir à la jurisprudence ubuesque du Conseil constitutionnel. Signifie-t-elle qu'au nom du droit international de réciprocité, les victimes françaises des crimes de l'État algérien, je pense aux harkis et aux pieds-noirs, vont donc pouvoir désormais lui demander elles aussi des réparations ?

**M. Christophe Lejeune.** Trois de nos collègues, Josy Poueyto, Laurent Furst et Olivier Becht ont évoqué la question électorale. Je rappelle que les militaires ont le droit de vote depuis 1945 ; les femmes l'ont donc obtenu avant eux. Je ne porte pas de jugement mais constate qu'il y a eu une évolution. On évoque aujourd'hui le fait qu'ils puissent être des élus et je trouve cela très bien. Je suis en revanche clairement attaché à la séparation des pouvoirs et un militaire doit être un militaire avant tout et ne doit pas pouvoir s'engager politiquement ou syndicalement. Si l'on donne aux militaires la possibilité de devenir des élus locaux, il nous faudra demeurer vigilants non seulement sur le fait que certains élus peuvent siéger dans des syndicats de la fonction publique, mais aussi que nos collègues sénateurs sont élus par un corps électoral particulier composé notamment de membres des conseils municipaux – et la taille de la commune ici importe peu : il faudra donc discuter de la capacité pour les militaires de devenir grands électeurs.

**Mme Séverine Gipson.** On constate que les menaces et les armes évoluent. On en a pour preuve la décision récente d'armer les drones. Votre service aura-t-il les réponses juridiques adéquates à cette décision ?

**M. Jean-Pierre Cubertafon.** Avec notre collègue Blanchet, dans la perspective de l'examen du projet de LPM, je travaille plus particulièrement sur le lien armée-Nation. Or vous nous avez fait part de votre expérience de trois ans au Royaume-Uni, laquelle semble vous avoir marquée. Aussi pourrions-nous, M. Blanchet et moi-même, vous auditionner personnellement ?

**Mme Claire Legras.** Avec joie : il y a beaucoup à dire.

Je réponds à la question sur les OPEX et le croisement des fichiers. Les armées n'ont pas à changer de mission en cours de route. Il y a de nombreux échanges entre les services de renseignement – direction du renseignement militaire, direction générale de la sécurité extérieure - et le parquet. Quand nous savons quelles sont leurs cibles, nous pratiquons des échanges d'informations utiles. Les terroristes dont vous parlez sont des personnes ayant vocation à être judiciarisées sur le sol national et, dans ce cas, nous parvenons à donner quelques éléments qui permettent d'orienter les enquêtes ou, plus largement, quand une personne est judiciarisée, quand la cible est bien connue, nous sommes saisis de réquisitions par les juges sur des documents classifiés et, dans ce cas, j'organise avec les armées le circuit de déclassification. Il n'y a pas de mutisme. Il est important que les armées fassent leur métier et ne soient pas des officiers de police judiciaire avancés – ils ne sont ni recrutés ni formés à cette fin.

Pour ce qui est du combat avec d'autres armées, je ne pense pas que nous courions de risque juridique. La biométrie n'est pas la pratique qui vient dans ce cas le plus à l'esprit. Je ne saurais vous en dire beaucoup puisque tous ces éléments sont étroitement classifiés, sinon que dans le cadre d'une coalition, on peut avoir des règles de ciblage, en opération, qui ne sont pas tout à fait les mêmes, si bien que, au regard du droit international, les interprétations ne sont pas toujours totalement identiques. Notre mission en tous les cas, est de diffuser le droit international humanitaire.

J'en viens à la décision du Conseil constitutionnel du 8 février. Je vous invite à lire le commentaire autorisé publié sur le site du Conseil qui rappelle qu'une loi de 1955, qui prévoyait l'indemnisation des victimes civiles de faits de violence et qui aurait dû, de par les accords d'Évian, conduire l'Algérie indépendante à indemniser des Français, n'a pas été appliquée. Désireux de pallier cette carence, le législateur est intervenu en 1963 pour indemniser les victimes civiles algériennes. Vous invoquez, Monsieur le député, le principe de réciprocité, or je ne suis pas sûre que l'occasion de l'appliquer se présentera. Nous avons très peu de victimes pensionnées relevant de ce dispositif : nous en réalisons à grand-peine le recensement et seules quelques centaines de Français ou Algériens – mais qui étaient des rapatriés politiques ou des supplétifs de l'armée française – sont concernés.

Vous êtes revenu, Monsieur le député Lejeune, sur le droit de vote des militaires... Je n'ai pas très bien compris votre question. Reste en effet que même les élus des petites communes peuvent être grands électeurs. La question se posera donc pour les militaires d'active qui seront élus. Nous avons dû trouver un point d'équilibre et, très franchement, je comprends que vous pensez pour votre part que celui que nous avons retenu est suffisamment large. Votre intervention montre en tout cas qu'au sein des armées et ailleurs on se soucie de la non-politisation des militaires.

Je ne pense pas, par ailleurs, que l'armement des drones pose de problème juridique particulier. Nous avons examiné la question au regard des règles du droit international humanitaire, nous en avons parlé avec la direction générale de l'armement (DGA), avec l'état-major des armées... Les problèmes juridiques sont liés aux contrats d'achat de ces matériels aux Américains et en particulier aux systèmes d'armement de nos drones. Il est ici question d'un aéronef doté d'une arme, non habité mais piloté à distance. La configuration juridique serait radicalement nouvelle s'il n'y avait aucune présence humaine. À moins que votre question ne concerne la mauvaise polémique – que j'ai constatée également au Royaume-Uni – concernant des exécutions dites extrajudiciaires, ciblées, de ressortissants français. Les choses ne se passent pas ainsi : encore une fois, les armées, quand elles font la guerre, ont un ennemi et si un Français combat au sein d'un groupe armé terroriste, il n'est pas particulièrement ciblé en tant que Français mais traité comme un combattant comme un autre. L'important est que les règles du droit international humanitaire, en termes de précaution et de distinction, soient appliquées quand on pratiquera des ciblages avec ces drones armés.

**M. le président.** Je vous remercie, Madame, pour la précision de vos réponses et pour votre liberté de ton sur certains sujets.

*La séance est levée à dix heures quarante-cinq.*

\*

\* \*

### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Louis Aliot, M. Thibault Bazin, M. Olivier Becht, M. Christophe Blanchet, M. Jean-Jacques Bridey, Mme Carole Bureau-Bonnard, M. Philippe Chalumeau, M. Jean-Pierre Cubertafon, Mme Françoise Dumas, M. M'jid El Guerrab, M. Jean-Jacques Ferrara, M. Jean-Marie Fiévet, M. Laurent Furst, M. Thomas Gassilloud, Mme Séverine Gipson, M. Fabien Gouttefarde, Mme Anissa Khedher, M. Fabien Lainé, Mme Frédérique Lardet, M. Christophe Lejeune, Mme Josy Poueyto, M. Joaquim Pueyo, Mme Nicole Trisse, M. Charles de la Verpillière

*Excusés.* - M. Damien Abad, M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Bruno Nestor Azerot, M. Florian Bachelier, Mme Aude Bono-Vandorme, M. Luc Carvounas, M. André Chassaing, M. Olivier Faure, M. Richard Ferrand, M. Marc Fesneau, M. Christian Jacob, M. Jean-Michel Jacques, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Jean-Charles Larssonneur, M. Jacques Marilossian, Mme Sereine Mauborgne, M. Philippe Michel-Kleisbauer, Mme Patricia Mirallès, Mme Natalia Pouzyreff, M. François de Rugy, Mme Sabine Thillaye, Mme Alexandra Valetta Ardisson