ASSEMBLÉE NATIONALE

XV^e LÉGISLATURE

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

– Examen pour avis du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (articles 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 32 et 40) (M. Jean-François Eliaou, rapporteur) (n° 659) 2

– Information relative à la Commission 16

Mardi
13 mars 2018
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 47

SESSION ORDINAIRE DE **2017-2018**

Présidence de M. Stéphane Mazars, *Vice-président*

ASSEMBLÉE NATIONALE

La réunion débute à 9 heures 35.

Présidence de M. Stéphane Mazars, vice-président.

La Commission examine le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (articles 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 32 et 40) (M. Jean-François Eliaou, rapporteur) (n° 659).

M. Stéphane Mazars, président. La commission des Lois s'est saisie de onze articles du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025. Nous nous réunissons dès ce matin car le Règlement nous impose de nous prononcer avant l'examen du texte par la Commission compétente au fond, en l'occurrence la commission de la Défense. Or celle-ci est convoquée cet après-midi, après les questions au Gouvernement.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur pour avis. Le projet de loi de programmation a été présenté en conseil des ministres le 8 février 2018 et renvoyé à la commission de la Défense. La commission des Lois est saisie pour avis des dispositions relevant de ses compétences, comme elle l'avait déjà fait pour les précédentes lois de programmation militaire. Ces dispositions, très variées, nous intéressent à différents titres.

Tout d'abord, les articles 14 et 16 concernent les ressources humaines. Je ne m'attarderai pas sur l'article 14, qui vise à rétablir l'application aux ouvriers de l'État des règles de cumul d'activité applicables aux fonctionnaires.

L'article 16 est plus novateur, puisqu'il prévoit de lancer deux expérimentations d'une durée de quatre ans, à compter du 1er janvier 2019, afin de pourvoir à des emplois dans des régions où les difficultés de recrutement sont particulièrement marquées – la Bourgogne-Franche-Comté, le Centre-Val de Loire, le Grand Est et l'Île-de-France. Les modalités de recrutement seront en effet assouplies pour deux catégories de personnels civils. D'une part, les agents contractuels relevant de cinq spécialités – renseignement ; génie civil ; systèmes d'information et de communication ; santé et sécurité au travail ; maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres – bénéficieront désormais d'un contrat de trois ans, et non plus d'un an renouvelable une fois. Il faudra veiller à ce que cette mesure s'applique effectivement à toute la durée de l'expérimentation, et que les contrats signés puissent aller jusqu'à leur terme, c'est-à-dire un maximum de trois ans. En ce qui concerne les techniciens supérieurs d'études et de fabrications, d'autre part, il sera possible de déroger à l'organisation d'un concours pour 20 % des recrutements annuels. Eu égard aux besoins du ministère des Armées, j'ai déposé un amendement portant ces recrutements exceptionnels de 20 à 30 % du total.

L'article 18 est relatif à l'élection des militaires aux scrutins locaux. Tirant les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel rendue le 28 novembre 2014 à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité, cet article permettra aux militaires en activité d'exercer un mandat de conseiller municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants, l'exercice des fonctions de maire et d'adjoint au maire étant en revanche exclu.

Par ailleurs, il sera mis fin à la perte de revenu entraînée par l'application automatique du détachement de droit en cas d'acceptation du mandat, et les militaires élus pourront bénéficier des garanties accordées aux titulaires d'un mandat de conseiller municipal – autorisations d'absence et crédits d'heures – ainsi que du droit à la formation des élus locaux. Je me félicite de la compatibilité qui est ainsi établie entre la fonction de militaire en activité

et l'exercice d'un mandat de conseiller municipal, mais il me semble qu'il conviendrait d'élargir cette possibilité au mandat de conseiller communautaire. J'ai déposé un amendement en ce sens.

Enfin, l'article 18 a pour objet d'actualiser les conditions d'inéligibilité des militaires. Se fondant sur le critère du grade, il prévoit que les officiers et sous-officiers de gendarmerie, ainsi que les officiers supérieurs et généraux des autres corps militaires, ne pourront pas être élus conseillers municipaux dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois. S'agissant des autres corps que ceux de la gendarmerie nationale, les militaires seront concernés à partir du grade de commandant : ce serait, en effet, les plus à même de se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, compte tenu de leurs fonctions, de leur niveau de responsabilité et de l'influence qu'ils peuvent exercer. Il me semble néanmoins que le risque est avant tout lié à la personnalité du militaire concerné et non à son grade : j'ai donc déposé un amendement visant à supprimer cette dernière disposition.

Les articles 19 à 22 sont relatifs aux opérations menées dans le cyberespace. Comme l'ont souligné le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et plus récemment la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale, rendue publique le 13 octobre 2017, le domaine cyber est le cadre d'une des principales menaces pesant sur notre défense et notre sécurité. Les attaques s'étant multipliées dans l'environnement numérique, cette menace se trouve dorénavant au cœur de notre stratégie nationale.

J'ai déposé un amendement qui tend à modifier l'intitulé de ce chapitre du projet de loi en reprenant partiellement la terminologie employée par la revue stratégique de 2017, dont s'inspire le présent texte. La formulation retenue était la suivante : « *Mener des actions de lutte dans l'espace cyber : aptitude qui consiste à combattre, de façon défensive ou offensive dans l'ensemble du milieu numérique, contre des adversaires étatiques ou non* ».

L'article 19 autorise les opérateurs de communications électroniques à mettre en place, pour les besoins de la défense et de la sécurité des systèmes d'information, des dispositifs permettant de détecter les attaques informatiques. Le même article étend les capacités d'accès des agents de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) aux données détenues par les opérateurs de communications électroniques. Le rôle de l'ANSSI est également renforcé en cas d'attaques informatiques contre des opérateurs d'importance vitale ou des autorités publiques. Cet article a fait l'objet de plusieurs amendements qui me donneront l'occasion de tenter de vous rassurer en présentant les garanties prévues dans ce domaine.

L'article 20 habilite le Gouvernement à déterminer par ordonnance les modalités du contrôle qui sera exercé par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) sur les dispositions prévues à l'article 19, ainsi que les modalités d'organisation de l'ARCEP pour l'exercice de cette nouvelle mission. L'article 20 a vocation à être écrit en « dur », si je puis dire, d'ici à la réunion de la commission de la Défense ou à l'examen du texte en séance publique, je m'en réjouis.

L'article 21 ajoute les actions numériques à la liste des opérations mobilisant des capacités militaires et se déroulant à l'extérieur du territoire français, ou des eaux territoriales françaises, au cours desquelles la responsabilité pénale des militaires ne saurait être engagée.

En vertu de l'article 22, le ministère des Armées ne sera pas seulement autorisé à acquérir et à détenir des matériels de renseignement, mais aussi à procéder aux essais nécessaires à la qualification de ces matériels.

L'article 23 étend le champ d'application de l'article L. 2381-1 du code de la défense, qui permet aux forces armées d'effectuer des prélèvements biologiques en opérations, hors du territoire national, sur des personnes décédées ou capturées : celles qui présentent une menace pour la sécurité des personnes ou des populations seront également concernées. Nous aurons l'occasion de revenir plus en détail sur cette question à la faveur des amendements. Celui que j'ai déposé vise à garantir la sécurité juridique et scientifique du dispositif : les prélèvements salivaires devront être effectués par du personnel spécifiquement formé, entraîné et habilité.

L'article 24 modifie le code de procédure pénale afin de le rendre conforme, sur plusieurs points, à des conventions internationales et des protocoles qui sont notamment relatifs à la répression d'actes illicites en matière de sécurité maritime, d'aviation civile internationale et de protection des biens culturels en cas de conflit armé.

L'article 32 entreprend une réforme du contentieux des pensions militaires d'invalidité : actuellement confié à des juridictions spécialisées, il sera transféré à la juridiction administrative de droit commun. Afin de limiter le nombre de litiges, un recours administratif préalable deviendra par ailleurs obligatoire, avant toute saisine du juge administratif.

Enfin, l'article 40 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour définir les conditions d'exercice des nouvelles compétences de police en mer qui sont issues de deux protocoles internationaux.

M. Jean Terlier. Ce projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 permettra à notre pays de tenir son rang en disposant, conformément à l'objectif assigné par le Président de la République, de la première armée d'Europe et de la deuxième du monde libre.

Les articles dont nous sommes saisis visent à étendre aux ouvriers de l'État les dispositions applicables aux fonctionnaires en matière de cumul d'activité, à faciliter le recrutement dans l'armée, à permettre au personnel militaire en position d'activité d'accéder à un mandat de conseiller municipal, à renforcer notre dispositif en matière de cyberdéfense et à donner aux forces armées davantage d'outils pour l'identification 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.

Toutes ces dispositions nous paraissent aller dans le bon sens. C'est pourquoi les membres du groupe La République en Marche soutiendront le projet de loi.

M. Philippe Latombe. Une remarque sur la forme, pour commencer. Notre Commission s'est saisie relativement tard : afin de pouvoir débattre davantage sur le fond, en particulier du fichier BIOPEX, nous aurions souhaité avoir plus de temps.

Plusieurs membres du groupe Mouvement Démocrate et apparentés ont déposé devant la commission de la Défense des amendements tendant à supprimer le seuil de 3 500 habitants et à inclure le mandat de conseiller communautaire, comme l'a proposé le rapporteur.

Nous souhaitons aussi appeler l'attention sur BIOPEX, je l'ai dit : nous comprenons parfaitement la nécessité d'autoriser nos forces armées déployées en opérations extérieures à procéder à des prélèvements salivaires et à alimenter un fichier en la matière. Ne soyons pas naïfs : c'est déjà le cas dans d'autre pays, il est normal que nos armées en aient également la possibilité. Néanmoins, la France est la patrie des droits de l'homme et une référence pour la protection de l'accès à ce type d'informations : nous devons donc être exemplaires. Nous déposerons ainsi deux amendements visant à assurer la bonne information des personnes concernées, dans une langue qu'elles connaissent – ce n'est pas qu'une question de forme – et à assurer un contrôle de l'utilisation du fichier par des parlementaires dûment habilités au secret défense. Enfin, même si nous n'avons pas déposé d'amendement à ce propos, il faut en rester à des prélèvements salivaires – et non sanguins ou d'autre nature –, comme le Conseil d'État l'a souligné dans son avis sur le projet de loi.

Pour le reste, notre groupe votera le texte dans la rédaction qui nous est proposée.

Mme Marie-France Lorho. Cela fait longtemps qu'une loi de programmation militaire n'avait pas fait l'objet d'un tel assentiment. Beaucoup ont toutefois tiré la sonnette d'alarme au sujet des investissements à réaliser dans nos forces armées, et il faudra s'en souvenir. Nous devons aux militaires et à toute la Nation de suivre la bonne application de cette loi de programmation militaire dans le temps.

Le ministère de la défense et la presse évoquent relativement peu notre investissement dans la lutte contre la piraterie. Pourtant, la situation est toujours plus tendue dans la Corne de l'Afrique, et le conflit sanglant qui se déroule au Yémen ne contribue pas à améliorer la sécurité dans cette zone. S'agissant de l'article 40, l'étude d'impact souligne que « *la mise en œuvre de la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime de 2005 pourrait, compte tenu de ces nouvelles infractions, avoir pour conséquences d'accroître le nombre des contrôles de navires en mer, et donc indirectement les coûts engagés par l'État pour les réaliser. Cette hausse du nombre de contrôles ne devrait toutefois pas nécessiter une augmentation des moyens alloués à l'action de l'État en mer* ». Partagez-vous cette analyse ? Par ailleurs, nos soldats sont-ils assez protégés au plan légal, compte tenu de la nature délicate des missions qu'ils peuvent avoir à exercer ?

Certaines dispositions du texte sont relatives à la cybersécurité, domaine dans lequel Alain Bauer a récemment rappelé tout ce que l'on doit à Jean-Yves Le Drian. En ce qui concerne le contrôle confié à l'ARCEP, le Conseil d'État s'est interrogé dans son avis « *sur la pertinence de confier cette mission à l'ensemble du collège et non, par exemple, à une formation plus restreinte dont les membres devraient être habilités au secret défense* ». L'encadrement actuellement prévu vous paraît-il suffisant ?

M. Arnaud Viala. Sur la forme, je voudrais également souligner que notre saisine tardive a rendu l'exercice un peu compliqué, même si nous avons fait tout notre possible pour participer à certains travaux de la commission de la Défense.

Le groupe Les Républicains observe avec vigilance les efforts annoncés pour les matériels et les effectifs. Sur ce deuxième point, extrêmement important, la trajectoire devra être confirmée et maintenue, s'agissant en particulier de l'encadrement. Ayant pu participer à des échanges à huis clos à ce sujet au sein de la commission de la Défense, je sais qu'il faut du temps pour former des cadres capables de diriger nos forces armées : leur opérationnalité risque de ne pas être optimale si l'on ne s'inscrit pas dans la durée.

Quant à l'augmentation du budget, il reste à savoir ce que celui-ci contiendra, notamment pour les opérations extérieures (OPEX). Elles sont incluses dans le corps de la loi de programmation militaire alors que ce n'était pas le cas jusqu'à présent : cela atténue un peu l'effort annoncé par le Gouvernement.

Enfin, même si je sais que c'est une sorte de chiffon rouge, je voudrais revenir sur le financement du service national voulu par le Président de la République et le Premier ministre. Malgré toutes les questions posées par notre groupe, nous n'arrivons pas à savoir s'il en résultera une ponction sur les crédits de la défense.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur pour avis. Je regrette, moi aussi, la temporalité de nos travaux. Nous pourrons néanmoins nous prononcer sur un certain nombre d'articles du projet de loi. Je précise d'ailleurs que je ne peux pas nécessairement – et que je ne souhaite pas – commenter des dispositions dont notre Commission n'est pas saisie.

Le financement du service national n'a pas été inclus dans le texte car ses modalités n'ont pas encore été précisément définies.

Il faut se féliciter de la prise en compte financière des OPEX : on doit essayer de les « budgéter » autant que possible, même si c'est parfois assez difficile, au regard de la situation géopolitique.

Nous aurons l'occasion de revenir sur la cyberdéfense lorsque nous examinerons les amendements. Même si je ne suis pas un spécialiste de cette question, je tenterai de vous tranquilliser en apportant les éclaircissements nécessaires.

M. Stéphane Mazars, président. Nous en venons à l'examen des articles dont nous sommes saisis pour avis.

TITRE II
DISPOSITIONS NORMATIVES INTÉRESSANT LA DÉFENSE NATIONALE

CHAPITRE I^ER
Dispositions relatives aux ressources humaines

Section 3
Dispositions diverses dans le domaine des ressources humaines

Article 14 (art. 20 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et art. 25 *septies* et 25 *octies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) : *Rétablissement de l'application aux ouvriers de l'État des dispositions relatives aux fonctionnaires en matière de cumul d'activité*

La Commission émet un avis ***favorable*** *à l'adoption de l'article 14* ***sans modification.***

Section 5
Expérimentation

Article 16 : *Double expérimentation en matière de recrutements d'agents*

La Commission examine l'amendement CL2 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Nous sommes défavorables à l'article 16, qui vise à déroger aux procédures ordinaires de recrutement sur concours dans les secteurs d'activité en tension et les régions où le recrutement reste insuffisant.

Même s'il est prévu que les dérogations concernent un nombre limité d'embauches, sous un certain nombre de conditions, il y a fort à parier que cela constituera rapidement des précédents fâcheux, qui serviront d'argument pour la disparition progressive de la procédure ordinaire de recrutement sur concours : si ces dérogations permettent d'atteindre, même partiellement, les objectifs de recrutement, elles seront présentées comme la panacée ; si elles ne le permettent pas, en revanche, nous ne doutons pas que cet échec soit imputé à la modestie du dispositif. Le concours garantit l'égalité et la transparence pour l'accès aux emplois publics : ce sont deux principes fondateurs du modèle républicain. Toute remise en cause, même modérée, contribue à la mise en danger et au délitement de ce modèle.

En outre, ces dispositifs dérogatoires conduiront très vraisemblablement à un « roulement » important. L'investissement dans la formation des contractuels sera donc de plus en plus souvent réalisé en vain, faute d'un « retour » suffisant. Au lieu de participer à la déstabilisation de l'emploi public, il faudrait que le ministère adopte un véritable système de fidélisation du personnel.

C'est pourquoi nous demandons la suppression de cet article.

M. Jean Terlier. Cette expérimentation me paraît au contraire nécessaire pour remédier à un certain nombre de difficultés. Il y a un déficit de recrutement pour certains métiers au sein de nos armées, notamment les techniciens supérieurs d'études et de fabrications et les agents contractuels spécialisés dans le renseignement. Par ailleurs, le présent article comporte un certain nombre de garanties : le recrutement se fera à l'issue d'une audition par un comité de sélection, le dispositif est limité à certaines zones géographiques, et il ne pourra concerner que 20 % des recrutements dans un corps donné, voire 30 % comme le propose, de manière pertinente, un amendement du rapporteur pour avis. Mon groupe ne votera donc pas cet amendement.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur pour avis. Votre amendement, madame Obono, a pour objet de supprimer la double expérimentation en matière de recrutement d'agents.

Étant moi-même fonctionnaire, je suis sensible à votre souci et je comprends parfaitement votre position sur le caractère impartial du concours qui garantit la transparence et l'accès de tous à de nouvelles fonctions.

Néanmoins, cette double expérimentation apparaît essentielle pour le ministère de la défense qui souffre d'un déficit net de recrutements d'une part en techniciens supérieurs d'études et de fabrication, d'autre part en agents contractuels spécialisés dans les métiers extrêmement spécifiques et pointus du renseignement, du génie civil, des systèmes d'information et de communication, de la santé et et de la sécurité au travail, du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres.

Sans entrer dans tous les détails, je peux vous donner un chiffre significatif : en 2017, le déficit de recrutement dans ces spécialités atteignait 30 % dans les régions visées par le présent article, 58 postes non pourvus pour 128 recrutements réalisés.

Les modalités de recrutement seront précisées dans l'article mais j'insiste sur un point : la commission sera composée d'au moins deux tiers de personnalités extérieures au ministère des Armées, ce qui garantit l'objectivité et l'impartialité. En outre, ces modalités permettront de prendre en compte le niveau des candidats mais également leur expérience, leurs acquis professionnels et leurs motivations, ce que l'on ne peut pas faire dans le cadre d'un concours fondé sur une épreuve écrite.

Conformément à l'article 37-1 de la Constitution, ces expérimentations sont limitées quant à leur objet, leur localisation géographique et leur durée, fixée à quatre ans.

Ce moyen de recrutement, un peu particulier et exceptionnel, permettra précisément de fidéliser les personnels – c'est un souci permanent des forces armées –, notamment dans les métiers les plus critiques pour le maintien en opération de nos forces armées. J'émets donc un avis défavorable.

La Commission ***rejette*** *l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CL11 du rapporteur pour avis.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur pour avis. Compte tenu des besoins du ministère des Armées en matière de recrutement de techniciens supérieurs d'études et de fabrication, mis en évidence dans l'étude d'impact, il est préférable de porter de 20 à 30 % le plafonnement du nombre de recrutements dérogatoires à la loi du 11 janvier 1984, proposé ici à titre expérimental.

La Commission ***adopte*** *l'amendement.*

Puis elle émet un avis ***favorable*** *à l'adoption de l'article 16* ***modifié****.*

CHAPITRE II
Dispositions relatives à l'élection de militaires aux scrutins locaux

Article 18 (art. L. 46 et L. 231 du code électoral, art. L. 2122-5-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales et art. L. 4121-3-1 [nouveau] du code de la défense) **:** *Possibilité pour un militaire de détenir un mandat de conseiller municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants*

La Commission examine l'amendement CL10 de M. Jean-Louis Masson.

M. Raphaël Schellenberger. Même s'il est intéressant, l'article 18, qui instaure l'éligibilité des militaires dans les communes de moins de 3 500 habitants, affecte le principe de séparation des pouvoirs en matière de droit électoral, dans le but probable de répondre à la crise de vocations qui peut exister dans certaines petites communes. Quand une base est installée dans une petite commune, nombre de citoyens sont, de fait, inéligibles aux élections municipales. Cela étant, le droit a toujours bien séparé l'engagement militaire de l'engagement électif, tous deux pleins et entiers, et incompatibles entre eux par nature et en raison de la séparation des pouvoirs.

C'est pourquoi nous proposons de supprimer cet article. Nous ne cherchons pas à réduire les droits des militaires ; au contraire, nous souhaitons reconnaître la plénitude de leur engagement et inviter le législateur à réfléchir à une autre façon de compenser la crise des

vocations qui existe dans certaines petites communes, en raison, notamment, des évolutions du droit électoral : on a augmenté le nombre de conseillers municipaux et il devient difficile de trouver des candidats. Il y a peut-être d'autres solutions que de bousculer complètement notre organisation institutionnelle et le principe de la séparation des pouvoirs.

M. Jean Terlier. Cet article va permettre à nos militaires d'assumer un mandat de conseiller municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants, tout en restant en position d'activité et de participer ainsi à la vie de la cité dans ces petites communes. C'est une très bonne chose.

Pour rassurer notre collègue du groupe Les Républicains quant à l'acceptabilité institutionnelle de cette disposition, je rappelle que le Conseil constitutionnel a considéré que l'interdiction générale faite aux militaires d'avoir un mandat dans un conseil municipal était contraire à la Constitution. L'article 18 tire les conséquences de cette décision.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur pour avis. Je rappelle que les communes qui ne comptent pas plus de 3 500 habitants représentent 91,3 % du nombre total de communes et 32 % de la population. Compte tenu de ces caractéristiques et du nombre de mandats municipaux, il a été jugé inconstitutionnel d'interdire aux militaires de carrière de briguer ces postes. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CL12 du rapporteur pour avis.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à rendre compatible le mandat de conseiller communautaire avec la fonction de militaire en position d'activité. Si un militaire de carrière peut devenir conseiller municipal, il est logique qu'il puisse aussi devenir conseiller communautaire.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CL13 du rapporteur pour avis.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à supprimer l'inéligibilité géographique prévue pour les officiers supérieurs et généraux. Il ne semble pas pertinent de faire une distinction pour les militaires qui ont un grade supérieur à celui de commandant, en supposant que leur influence serait plus importante que celle des moins gradés.

En revanche, la disposition du texte est maintenue pour les sous-officiers et officiers de gendarmerie, par analogie avec le corps des policiers.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 18 **modifié**.*

CHAPITRE III
Dispositions relatives à la cyber-défense

Avant l'article 19

La Commission est saisie de l'amendement CL6 du rapporteur pour avis.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur pour avis. Cet amendement est rédactionnel mais néanmoins important. Les quatre prochains articles ont trait au cyber-espace, les deux premiers étant plutôt défensifs et les deux suivants plutôt offensifs.

Dans ces conditions, l'intitulé du chapitre III ne me semble pas approprié puisqu'il fait référence à la seule cyber-défense et non pas au cyber-espace en général ; je propose donc d'intituler ce chapitre III : « Dispositions relatives à l'espace cyber ».

La Commission ***adopte*** *l'amendement.*

Article 19 (art. L. 33–14 [nouveau] et L. 36–7 du code des postes et des communications électroniques, L. 2321–2–1, L. 2321–3 et L. 2321–5 [nouveau] du code de la défense) : *Amélioration des capacités nationales de détection, caractérisation et prévention des attaques informatiques*

La Commission examine l'amendement CL3 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à modifier l'article 19 puisqu'il nous semble important d'associer la défense de la confidentialité des données personnelles à la nécessité de la cyber-défense.

En prévoyant des garde-fous, nous voulons nous assurer que l'instauration de ces dispositifs ne nuira pas à la confidentialité des données personnelles des abonnés des opérateurs de communications électroniques. Nous voulons prévenir la potentielle utilisation à des fins commerciales, ou sans rapport avec les enjeux nationaux de cyber-sécurité, des données personnelles directement utiles à la prévention des menaces recueillies par les opérateurs privés de communications électroniques, en obligeant ces derniers à les supprimer dès lors qu'elles ont été transmises à l'ANSSI.

En raison de l'utilisation de données personnelles, et considérant qu'il incombe à la représentation nationale de s'assurer que les règles de protection et de confidentialité des données personnelles garanties par la loi informatique et libertés sont respectées, nous proposons la création, pour toute la durée de la législature, d'une commission composée d'un représentant de chaque groupe politique de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Nous demandons aussi que le Parlement soit régulièrement informé des menaces qui pèsent sur notre nation dans ce domaine.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur pour avis. Madame Obono, je vais tenter de vous rassurer.

Premièrement, les dispositifs de détection sont configurés pour n'enregistrer que des données techniques relatives aux communications identifiées comme étant malveillantes. Toutes les autres données, en particulier les données de contenu, transitent à travers les dispositifs de détection, sont analysées en temps réel, puis sont détruites automatiquement.

Les données techniques malveillantes qui seront transmises immédiatement à l'ANSSI ne seront pas conservées par les opérateurs, même si ceux-ci conserveront des métadonnées en application de l'article L. 34-1 qui a une portée beaucoup plus large que notre dispositif.

Deuxièmement, la sécurité des dispositifs de détection, qui seront mis en place par les opérateurs de communications électroniques, est essentielle dans la mesure où ces équipements disposeront d'un positionnement privilégié au sein de leurs réseaux. Néanmoins, la grande variété des solutions techniques susceptibles d'être retenues par les opérateurs fait qu'il n'est pas envisageable pour l'ANSSI de labelliser l'ensemble de ces dispositifs. Nous avons posé la question au directeur général de l'ANSSI lorsque la commission de la Défense l'a auditionné. Cependant, l'Agence accompagnera les opérateurs afin que les systèmes mis en place soient sécurisés et efficaces, et également afin de vérifier leurs capacités à utiliser les marqueurs de l'ANSSI.

Il est nécessaire que les opérateurs soient en mesure d'utiliser les marqueurs transmis par l'ANSSI. Au-delà de cette exigence, rien ne s'oppose à ce que les opérateurs disposent de leurs propres marqueurs, issus de rapports publics ou de relations qu'ils pourraient développer avec des éditeurs de sécurité. Le partage de ces marqueurs entre opérateurs sera encouragé par l'ANSSI.

Lors de l'audition, des informations ont été apportées sur la sécurisation des informations distribuées, le directeur général prenant l'exemple d'un tuyau d'eau. Jusqu'à présent, les opérateurs ont essayé de protéger le cœur de leur système – le tuyau – sans se soucier de la qualité de l'eau distribuée aux utilisateurs. Avec ces systèmes de sécurité, ils pourront dire aux utilisateurs que nous sommes : les informations distribuées sont également sécurisées. C'est une avancée importante.

Troisièmement, le format que vous proposez pour assurer l'information du Parlement me paraît assez lourd. Les commissions compétentes pourront toujours auditionner – le cas échéant de manière conjointe – l'ANSSI pour obtenir des informations sur ces sujets.

Pour toutes ces raisons, je suis défavorable à cet amendement.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 19 **sans modification**.*

Article 20 : *Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance sur les conséquences de l'article 19 sur l'ARCEP*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 20 **sans modification.***

Article 21 (art. L. 4123–12 du code de la défense) : *Excuse pénale pour les actions numériques mobilisant des capacités militaires*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 21 **sans modification.***

Article 22 (art. L.2371–2 du code de la défense) : *Autorisation de la direction générale de l'armement à procéder à la qualification des appareils ou dispositifs techniques permettant la mise en œuvre de certaines techniques de renseignement*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 22 **sans modification.***

CHAPITRE IV
Dispositions relatives aux opérations, à la coopération et à l'entraînement des forces

Article 23 (art. L. 2381-1 du code de la défense) : *Prélèvements biologiques en opérations extérieures*

La Commission est saisie de l'amendement CL1 de Mme Danièle Obono, visant à supprimer l'article.

Mme Danièle Obono. La disposition, destinée à alimenter le fichier BIOPEX et à améliorer la lutte contre les menaces, n'est pas assez encadrée. Ce fichier n'est soumis qu'à très peu de contrôles. En mai 2017, un décret publié au *Journal officiel* indiquait que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ne pouvait pas avoir le moindre droit de regard sur huit bases de données gérées par les services de renseignement. Depuis, la liste des bases de données sur lesquelles la CNIL n'a plus de pouvoir de contrôle n'a cessé de s'allonger. Le fait qu'elle ait de moins en moins de pouvoir de contrôle sur ce type de fichiers nous fait craindre que cette disposition ne porte gravement atteinte aux droits des personnes.

En outre, sa formulation bien trop imprécise laisse une place à une interprétation qui pourrait être source de dérives. Cette mesure n'est pas mineure, d'autant qu'elle s'applique dans le cadre d'opérations extérieures impliquant des interactions avec des populations d'autres pays.

Tel qu'il est rédigé, cet article comporte trop de risques que soient remis en cause l'intégrité des personnes et leurs droits à ne pas répondre à des injonctions de forces militaires étrangères. Le rapport de force entre des populations civiles – y compris dans une situation d'instabilité ou de mise en danger – et des forces militaires ne permet pas de garantir que les personnes pourront faire un choix en toute connaissance de cause.

M. Philippe Latombe. Même si nous ne sommes pas favorables à la suppression de l'article et du fichier BIOPEX – qui se situe, comme prévu, hors du champ de la CNIL –, nous voudrions toutefois être sûrs des conditions dans lesquelles seront effectués les prélèvements. C'est pourquoi, monsieur le rapporteur, nous serons favorables à votre amendement qui prévoit que ces prélèvements seront effectués par des personnels spécialement entraînés et formés.

Nous souhaitons, en outre, que les personnes qui font l'objet du prélèvement soient informées dans une langue qu'elles comprennent, c'est l'objet de notre amendement CL8. Nous sommes dans le cadre d'opérations extérieures, il faut le préciser : il ne s'agit pas de chercher leur consentement mais de veiller à leur bonne information.

Dans un État de droit, nous estimons aussi que ce fichier – à base d'empreintes génétiques issues de prélèvements salivaires – doit faire l'objet d'un contrôle de la Délégation parlementaire au renseignement *via* un rapport annuel, comme nous le proposons dans l'amendement CL9. Cela permettrait d'exercer un contrôle démocratique sans nuire à l'efficacité du fichier BIOPEX.

Nous nous opposerons donc à l'amendement de suppression ; nous serons favorables à votre amendement CL7, monsieur le rapporteur, et nous souhaitons que vous puissiez donner un avis favorable aux amendements CL8 et CL9.

M. Jean Terlier. Il me semble utile de rappeler le contexte de ces mesures : la lutte contre le terrorisme dans le cadre d'opérations militaires se déroulant à l'extérieur du territoire français. Les circonstances sont établies de manière très précise : les prélèvements salivaires sont effectués 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*. » Les garde-fous sont bien présents. Il faut faire confiance à nos soldats pour appréhender ce type de problématiques.

Cette mesure va ainsi améliorer la lutte contre la menace et aider à la décision de nos forces armées. C'est pourquoi nous voterons contre l'amendement de suppression de Mme Obono. Nous voterons également contre les amendements présentés par nos collègues du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés car il n'y a pas de logique particulière à vouloir renforcer les contraintes pesant sur nos soldats dans le cadre des OPEX.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur pour avis. Madame Obono, je comprends parfaitement vos préoccupations, cet article 23 touchant aux données personnelles et à l'intégrité. Je vais passer un peu de temps, si vous le permettez, sur ce sujet.

D'abord, je crois qu'il faut garder un peu de mesure tout en explicitant l'objectif de cet article : il s'agit d'autoriser les forces armées françaises, engagées dans la lutte contre le terrorisme, notamment au Sahel, à effectuer des prélèvements salivaires pour les aider à identifier les groupes armés qui leur font face. L'article 23 fait référence, cela a été dit, à des « *personnes dont il existe des raisons précises et sérieuses de penser qu'elles représentent une menace pour la sécurité des forces ou des populations civiles* » que ces forces protègent.

Vous posez la question suivante : accepterait-on, en France, qu'un représentant des forces de l'ordre se permette d'effectuer des prélèvements biologiques sur des personnes dont il existe des raisons précises et sérieuses de penser qu'elles représentent une menace pour la sécurité des forces ou des populations civiles ? Or, dans le cas présent, il ne s'agit pas de forces de l'ordre mais de militaires en opérations extérieures, engagés dans la lutte contre des groupes terroristes extrêmement dangereux et armés.

Prenons quelques exemples de situations auxquelles sont confrontées nos forces et dans lesquelles les mesures proposées pourraient être mises en œuvre. Quelles personnes pourraient faire l'objet de tels prélèvements ? Des personnes se trouvant aux abords d'une explosion causée par un engin artisanal ; des personnes que l'on découvre aux abords d'une cache d'armes ou d'un laboratoire clandestin de fabrication d'explosifs ; des personnes portant des armes ou des munitions sans respecter les procédures qui sont localement en vigueur.

Autre point très important, Mme Obono : la doctrine des armées françaises en OPEX est de ne pas faire de prisonniers. Cette mesure évite aussi de procéder à des captures. Rappelons qu'en l'état actuel du droit, on peut faire sur un prisonnier tous les prélèvements que l'on veut, y compris quand ils sont invasifs comme les prélèvements sanguins. La mesure proposée évite l'emprisonnement et entre parfaitement dans le cadre des conventions de Genève du 12 août 1949, relatives aux conflits armés non internationaux, et de leur protocole additionnel du 8 juin 1977.

Cette rédaction me semble suffisamment précise et laisser peu de place à l'arbitraire. En outre, la doctrine sera précisée et affinée par les règles opérationnelles d'engagement des armées. Ces règles classifiées régissent chaque opération et définissent notamment, selon les

cas de figure rencontrés, les autorités habilitées à décider de la conduite à tenir. J'ai déposé un amendement en ce sens.

Tout cela est donc parfaitement encadré et conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Le Conseil d'État a estimé que les garanties apportées par cet article étaient proportionnées au but poursuivi.

Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle en vient à l'amendement CL7 du rapporteur pour avis.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur pour avis. Cet amendement permet de préciser les conditions des prélèvements : je propose, pour des raisons juridiques mais aussi de faisabilité technique, qu'ils soient effectués par des personnels formés, entraînés et habilités. Un écouvillonnage buccal est un geste un peu technique qui consiste à gratter pour prendre des cellules à partir desquelles on extrait l'ADN ; il ne s'agit pas de prendre seulement de la salive.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CL8 de M. Philippe Latombe.

M. Philippe Latombe. Comme je l'ai indiqué précédemment, cet amendement vise à préciser que les personnes doivent être informées dans une langue dont il est raisonnable de penser qu'elles la comprennent.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur pour avis. Je comprends votre souci de précision mais il faut faire confiance à nos soldats qui sont capables de faire preuve de discernement.

La rédaction, que vous proposez d'inscrire dans la loi impose des contraintes normatives trop fortes pour nos soldats qui opèrent en terrain hostile après, par exemple, l'explosion d'un engin improvisé. Dans ces circonstances particulières, de terrain, c'est l'urgence et l'efficacité qui priment afin de maintenir des conditions de sécurité optimales, notamment vis-à-vis des personnels non militaires tels que les interprètes.

Dans le cadre des travaux de la commission de la Défense, certains intervenants nous ont d'ailleurs alertés sur l'existence possible de pièges : les personnes se trouvant aux abords de situations critiques disent ne pas comprendre, quel que soit l'interprète que vous amenez avec vous.

J'émets donc un avis défavorable, non sur le fond mais pour des raisons opérationnelles.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CL9 de M. Philippe Latombe.

M. Philippe Latombe. Avec cet amendement que j'ai déjà évoqué, l'idée n'est pas de nuire à l'efficacité de BIOPEX mais simplement que la représentation nationale ait un droit de

regard sur cette base de données, une fois par an. Nous ne demandons pas d'avoir accès à tous les détails mais que l'on présente l'usage qui a été fait de ce fichier à la Délégation parlementaire au renseignement, soumise au secret défense.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur pour avis. Avis défavorable, surtout pour des raisons de fond : les membres de la Délégation disposent déjà d'un grand nombre d'informations, notamment d'un rapport annuel d'activité de ces services. Ils peuvent interroger, quand ils le souhaitent, les responsables des différents services sur les sujets qui les préoccupent. Ils peuvent également se rendre sur place. Je ne suis donc pas sûr que votre précision soit utile.

La Commission ***rejette*** *l'amendement.*

Puis elle émet un avis ***favorable*** *à l'adoption de l'article 23* ***modifié****.*

Article 24 (art. 689-5, 689-6 et 689-14 (nouveau) du code de procédure pénale) : *Modification du code de procédure pénale pour la mise en œuvre de plusieurs conventions et protocoles internationaux*

La Commission émet un avis ***favorable*** *à l'adoption de l'article 24* ***sans modification.***

CHAPITRE VIII
Mesures de simplification

Article 32 (art. L. 151-4, L. 154-4 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre) **:** *Transfert du contentieux des pensions militaires d'invalidité à la juridiction administrative*

La Commission émet un avis ***favorable*** *à l'adoption de l'article 32* ***sans modification.***

CHAPITRE IX
Dispositions diverses et finales

Article 40 : *Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour tirer les conséquences de la ratification prochaine de deux protocole internationaux*

La Commission émet un avis ***favorable*** *à l'adoption de l'article 40* ***sans modification.***

Puis elle émet un avis ***favorable*** *à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie,* ***modifiées****.*

M. Stéphane Mazars, président. Ce texte sera débattu en commission de la Défense, compétente au fond, cet après-midi, après les questions au Gouvernement. Il sera examiné en séance publique la semaine prochaine, à partir du mardi 20 mars.

La réunion s'achève à 10 heures 30.

——ϕπϕπ——

Information relative à la Commission

La Commission a désigné *Mme Virginie Duby-Muller* rapporteure sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites (n° 346).

Membres présents ou excusés

Présents. Mme Caroline Abadie, M. Erwan Balanant, M. Florent Boudié, M. Vincent Bru, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Philippe Dunoyer, M. Jean-François Eliaou, M. Christophe Euzet, M. Raphaël Gauvain, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Philippe Latombe, Mme Marie-France Lorho, M. Stéphane Mazars, M. Paul Molac, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Didier Paris, M. Jean-Pierre Pont, M. Éric Poulliat, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Robin Reda, M. Raphaël Schellenberger, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, Mme Laurence Vichnievsky, M. Guillaume Vuilletet, M. Jean-Luc Warsmann

Excusés. Mme Huguette Bello, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Éric Ciotti, Mme Virginie Duby-Muller, Mme Élise Fajgeles, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Paula Forteza, Mme Marie Guévenoux, Mme Marietta Karamanli, M. Jean-Louis Masson, M. Jean-Michel Mis, Mme Maina Sage, Mme Alice Thourot