

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Audition, à huis clos, de Mme Laurence Marion, directrice des affaires juridiques (DAJ) au Ministère des Armées, sur le projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030.

Mercredi

12 avril 2023

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 59

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence
de M. Thomas
Gassilloud,
*président***



La séance est ouverte à onze heures dix.

M. le président Thomas Gassilloud. Nous recevons Mme Laurence Marion, directrice des affaires juridiques au ministère des armées.

La DAJ est l'une des principales directions dépendant du secrétariat général pour l'administration (SGA) du ministère des armées. Compte tenu de l'importance du volet normatif du projet de loi de programmation militaire (LPM), il nous a semblé naturel de vous entendre, Madame la directrice.

C'est la première fois que nous vous recevons depuis votre nomination en octobre 2022. Conseillère d'État, vous avez occupé diverses fonctions, notamment au sein du cabinet du Premier ministre, entre 2007 et 2009. Vous avez également été rapporteure générale du rapport confié en 2015 par le Président de la République à Jean-Marc Sauvé sur le thème : « Pour que vive la fraternité – Propositions pour une réserve citoyenne ».

La DAJ est responsable de la partie normative du projet de loi. Celle-ci est substantielle. Vous pourriez nous en présenter les points saillants, en vous concentrant, par exemple, sur les dispositifs relatifs à l'économie de guerre – droit de priorisation, constitution de stocks stratégiques et refonte du régime des réquisitions –, sur les mesures normatives en matière de renseignement et de contre-ingérence, ou encore sur dispositions concernant les réserves et la volonté d'harmoniser le régime de mobilisation des réservistes.

Mme Laurence Marion, directrice des affaires juridiques au ministère des armées. Je suis particulièrement heureuse de m'exprimer devant votre commission pour la première fois à l'occasion de l'examen du projet de LPM, qui représente toujours un moment important dans une législature.

Comme vous m'y avez invitée, je ne procéderai pas à une présentation exhaustive des quelque trente articles qui constituent la partie normative, et dépassent parfois la dimension strictement militaire, pour embrasser des sujets relevant plus largement de la sécurité nationale, comme dans le cas des questions cyber, que vous avez évoquées lors des auditions du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et du directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi).

Le volet relatif à l'économie de guerre est très structurant. Le chantier a été lancé avec la direction générale de l'armement (DGA) par ma prédécesseure il y a plus d'un an. Il s'agissait de raisonner à partir de scénarios concrets, d'éprouver notre dispositif normatif dans l'objectif de souligner d'éventuelles insuffisances au regard des défis posés, afin de le parfaire et de le compléter dans le cadre de ce rendez-vous législatif.

Nous avons conduit cet exercice à l'aune du conflit en Ukraine, notamment de la nécessité pour le Gouvernement de répondre à un besoin d'approvisionnement des forces armées, de manière à compenser les livraisons d'armes et de munitions à l'Ukraine – je pense en particulier aux camions équipés d'un système d'artillerie (Caesar). L'enjeu est d'anticiper les conséquences d'un engagement majeur et de répondre à des difficultés d'approvisionnement en matériaux et composants sensibles qui pourraient se poser dans un futur plus ou moins proche.

L'idée générale de ces dispositions est d'insister sur la nécessaire réactivité de notre nation face à une menace de plus en plus imprévisible. Le rapport de la récente mission d'information sur la résilience nationale l'a très justement signalé : la mobilisation de la société civile constitue un levier essentiel pour adopter une réaction proportionnée – en matière de qualité et de projection dans le temps – face à des crises et à des risques de conflit susceptibles de se durcir de façon substantielle. Il ne suffira plus de projeter quelques milliers d'hommes extrêmement bien entraînés : il faudra « endogénéiser » les contraintes liées à des conflits pouvant surgir à l'extérieur ou même sur le territoire national.

Cet enjeu était l'objet de notre réflexion sur l'économie de guerre. Nous avons travaillé dans une logique de gradation et de proportionnalité, en établissant des critères juridiques soigneusement pesés et articulés les uns par rapport aux autres.

Les dispositifs destinés à mobiliser les forces vives de la nation étaient très étoffés, mais ils s'étaient progressivement sédimentés. Qui plus est, ils étaient dépourvus de cohérence globale car ils n'avaient jamais fait l'objet d'une approche systémique. C'est donc l'exercice juridique auquel nous nous sommes livrés. Nous avons identifié les lacunes dans la législation, en les examinant, notamment, à l'aune du conflit ukrainien ; elles ne sont pas très importantes. Surtout, il a fallu simplifier et mettre en cohérence le système des réquisitions et celui du rappel des réserves.

Parmi les lacunes que nous proposons de combler, la revue nationale stratégique de 2022 a fait apparaître la nécessité de prévoir la possibilité d'imposer la constitution de stocks stratégiques, éventuellement mutualisés entre les entreprises de la base industrielle et technologique de défense (BITD), pour permettre d'augmenter les cadences de production et d'accélérer les livraisons de matériels, sans que la chaîne d'approvisionnement ne connaisse de rupture. Au nombre des enseignements déjà tirés de la guerre en Ukraine, figurent en effet les difficultés rencontrées par la BITD pour nous aider à reconstituer les stocks de matériels ou de munitions.

Tel est l'objet de l'article 24 du projet de loi. La notion de « stocks stratégiques », qui s'apparentent à un fonds de roulement, ne sont pas une nouveauté dans notre législation. Le code de la santé publique, par exemple, impose à tout titulaire d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) de constituer des stocks de sécurité de médicaments, destinés à couvrir le marché français. Les opérateurs pétroliers, quant à eux, ont l'obligation de contribuer à la constitution de stocks stratégiques de carburants.

L'obligation sera ciblée sur les entreprises titulaires d'une autorisation de fabrication et de commerce de matériels de guerre, d'armes et de munitions, sur le fondement de l'article L. 2332-1 du code de la défense. Elle ne pourra être imposée que par un arrêté ministériel, indépendamment de tout contrat en cours, et pourra peser sur l'ensemble des entreprises du secteur. De plus, la valeur maximale des stocks qui pourront être prescrits sera plafonnée par voie réglementaire. Leur volume devra être proportionné et prendre en compte la situation particulière de chaque entreprise.

Par ailleurs, l'article 24 prévoit la possibilité pour l'État d'imposer à toute entreprise titulaire d'un marché de défense et de sécurité (MDS), ainsi qu'à ses sous-traitants, d'exécuter de façon prioritaire les obligations qui en découlent par rapport à tout autre engagement contractuel la liant à un tiers. La puissance publique pourra également fixer de manière

unilatérale un délai de livraison réduit par rapport aux stipulations contractuelles qui la lient à l'entreprise concernée.

Le travail de mise en cohérence et de simplification passe en particulier par une réécriture du régime des réquisitions figurant dans le code de la défense. C'est l'objet de l'article 23.

Pour mémoire, il existe trois principaux types de réquisitions dans notre droit, sans compter les mécanismes particuliers en matière de santé ou de transport.

Les deux premiers types sont les héritiers directs – et très datés – des dispositions des lois du 3 juillet 1877 et du 11 juillet 1938. Il s'agit d'abord des réquisitions militaires prévues par le code de la défense, destinées à satisfaire le besoin des armées. Par ailleurs, les réquisitions civiles du code de la défense peuvent être prescrites pour répondre aux besoins généraux de la nation et permettent de réquisitionner des personnes, des biens ou des services. Le droit de réquisition est ouvert dans trois cas précis : en cas de mobilisation générale ou partielle, en cas de menace portant sur une fraction du territoire ou de la population ou sur un secteur de la vie nationale, et pour assurer les activités essentielles à la vie de la nation, selon l'interprétation donnée par le Conseil d'État.

Le troisième type est d'un usage beaucoup plus fréquent. Les réquisitions préfectorales visent à la sauvegarde de l'ordre public. Elles sont organisées à l'échelle du département. L'ordre est pris sur le fondement du code général des collectivités territoriales (CGCT).

En pratique, les réquisitions du code de la défense – militaires et civiles – sont rarement utilisées, notamment en raison de l'obsolescence et de la complexité des textes. Ainsi, certains cas d'ouverture sont peu précis et peu adaptés aux besoins de la défense nationale. À titre d'exemple, pour l'armée de terre et la gendarmerie nationale, les réquisitions ne sont possibles qu'en cas de mobilisation ou si les circonstances l'exigent – ce qui est un peu court pour assurer un usage juridiquement consolidé de ces dispositifs –, alors qu'elles sont applicables en tout temps et en tout lieu pour la marine nationale et l'armée de l'air, sans que cette différence de traitement soit objectivée par une quelconque différence de situation. Quant aux réquisitions pour les besoins généraux de la nation, elles sont subordonnées à l'existence d'une menace dont la nature et l'intensité ne sont pas précisément définies.

Le passage en revue des dispositions normatives aboutit à la conclusion suivante : il n'est pas possible de recourir à une réquisition visant à répondre à une situation d'urgence susceptible d'affecter les forces armées sans qu'une menace pour la vie de la nation ne soit caractérisée. Les deux types de dispositifs présentent donc assez peu d'intérêt. En tout état de cause, ils répondent mal à l'évolution du contexte stratégique et à l'anticipation de la menace telle qu'elle est décrite dans le rapport annexé.

Non seulement les cas d'ouverture sont peu pertinents, mais les modalités d'exercice des réquisitions prévues par le code de la défense apparaissent particulièrement complexes, étant précisé qu'elles sont régies par une centaine d'articles législatifs très datés et par plus de 180 articles réglementaires venant les compléter. Le régime des réquisitions préfectorales, pour sa part, repose sur un seul article du CGCT, ce qui le rend plus maniable et permet un usage plus souple et adapté aux besoins.

Enfin, le régime d'indemnisation des réquisitions, qui constitue un volet important du dispositif, est lui-même particulièrement inadapté, voire désuet, et d'une complexité qui ne permet pas de le mettre en œuvre d'une manière satisfaisante dans le contexte actuel.

Le projet de LPM procède donc à une rénovation complète des réquisitions relevant du code de la défense. La dichotomie entre réquisitions militaires et civiles, qui structurait la rédaction des articles du code, est abandonnée au profit d'une distinction fondée sur la nature et l'intensité de la menace et des besoins.

D'abord, le texte traite des réquisitions visant à faire face à une menace actuelle ou prévisible pesant sur les activités essentielles à la vie de la nation. Il pourra s'agir, par exemple – et pour reprendre certains termes figurant déjà dans le code de la défense –, de la protection de la population et de l'intégrité du territoire, ou encore de la permanence des institutions. Nous incluons dans le dispositif un cas nouveau, faisant écho au contexte stratégique actuel : les menaces justifiant la mise en œuvre d'engagements internationaux de l'Etat en matière de défense.

Eu égard aux prérogatives constitutionnelles du Président de la République, garant de l'indépendance nationale, de la continuité de l'État et du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, c'est à lui qu'il appartiendra d'ordonner de telles réquisitions par un décret délibéré en conseil des ministres. Il pourra le faire même si la réalisation de la menace n'est pas immédiatement constatée, ce qui représente l'une des nouveautés des dispositions proposées. Ainsi, la menace pourra être seulement prévisible, ce qui permettra une préparation plus précoce de la nation face à la montée de périls susceptibles de l'affecter. Les retours d'expérience de la covid-19 et de la guerre en Ukraine montrent la pertinence d'une disposition de ce type.

Ensuite, nous proposons de créer un autre type de réquisitions, dont le Premier ministre décidera par décret, dans l'objectif spécifique de faire face à des situations d'urgence ou si la sauvegarde des intérêts de la défense nationale le justifie. Ces mesures sont largement inspirées des réquisitions spatiales et préfectorales. Il s'agit de confier au chef du Gouvernement, conformément à ses attributions de responsable de la défense nationale, définies à l'article 21 de la Constitution, le soin de prendre les mesures urgentes qui s'imposent, à défaut de tout autre moyen disponible en temps utile, pour permettre à l'État de conduire des opérations nécessaires à la défense en employant des moyens dont il ne peut se munir dans des délais compatibles avec la conduite de l'opération. On donne souvent comme exemple la récupération d'un aéronef militaire qui s'est écrasé en mer, nécessitant la réquisition d'un opérateur civil. Grâce à ce nouvel outil, une telle opération sera possible.

L'activation de ces deux types de réquisitions ne fait pas obstacle au déclenchement du rappel ou du maintien en activité des personnes soumises à l'obligation de disponibilité, au titre de la réserve opérationnelle et militaire, en cas de circonstances particulières ou exceptionnelles. Les conditions de déploiement de ce mécanisme ont été mises en cohérence avec les nouveaux dispositifs.

J'en viens à la réserve opérationnelle, question qui je le sais tient à cœur de votre commission.

La réserve opérationnelle militaire est composée de deux viviers distincts : d'une part, les personnes ayant souscrit volontairement un contrat d'engagement, et, d'autre part, les anciens militaires astreints à une obligation de disponibilité pendant cinq ans après avoir quitté leurs fonctions – c'est ce que l'on appelle la réserve opérationnelle de deuxième niveau.

L'article 14 comporte plusieurs mesures visant à faciliter la convocation des réservistes par l'autorité militaire.

Le seuil permettant de les mobiliser sans accord préalable de leur employeur est ainsi porté à dix jours – contre cinq ou huit actuellement, selon le nombre d'employés de l'entreprise concernée.

Nous proposons également de permettre la convocation des anciens militaires pendant dix jours, non plus seulement pour vérifier leurs aptitudes médicales, mais pour maintenir leurs compétences – ce qui se fait déjà, du reste. Cette disposition est un facteur d'attractivité. Elle facilite également le suivi des réservistes.

De plus, nous entendons maintenir en activité ou rappeler l'ensemble des réservistes opérationnels d'une manière graduée et cohérente avec les différents dispositifs, notamment de réquisition, en fonction de la gravité et de l'urgence de la situation, sans que soit forcément atteint le seuil de mise en garde ou de mobilisation, qui représente un recours de dernière urgence face à une situation extrêmement dégradée. À cet égard, nous avons cherché à définir des critères cohérents avec ceux des réquisitions, modifiés à l'article 23, mais aussi de tenir compte du degré d'engagement et de volontarisme pour considérer la disponibilité des réservistes. En effet, il serait paradoxal de mobiliser des dispositions de réquisition de façon plus précoce que des réservistes ayant souscrit un contrat d'engagement et dont nous avons l'accord préalable. Nous avons donc opéré un travail de mise en cohérence d'ensemble.

L'élargissement de la possibilité d'affecter des réservistes hors des armées, dans l'intérêt de la défense, constitue un autre point important du projet.

Par ailleurs, nous traitons la question de l'attractivité de la réserve au niveau législatif. Nous le faisons avec une certaine modestie, la clé du succès résidant avant tout dans l'engagement de nos concitoyens, dans notre capacité à faire de cet engagement un devoir qui soit garant d'une attractivité et dans notre aptitude à traiter cet engagement très fort avec tous les égards qui conviennent.

Nous avons veillé à lever quelques verrous, afin d'élargir le vivier et le recrutement des réservistes.

Ainsi, nous adaptons les critères d'aptitude physique : ils devront tenir compte principalement de l'affectation envisagée du réserviste.

Nous créons des possibilités d'avancement pour les réservistes spécialistes et prévoyons pour eux un véritable parcours.

Il s'agit aussi de permettre à des militaires d'active en congé parental, en congé pour convenance personnelle ou en disponibilité d'effectuer des périodes de réserve pendant ce temps de non-activité.

Enfin, nous relevons de manière significative la limite d'âge au-delà de laquelle il n'est plus possible de servir dans la réserve. Elle sera ainsi portée à 70 ans pour toutes les catégories de réservistes – jusqu'à présent, elles étaient différenciées de manière complexe – et à 72 ans pour les réservistes spécialistes. Le ministre a voulu définir un critère simple permettant de faciliter un engagement prolongé lorsqu'il est souhaité de part et d'autre.

Le projet de loi contient plusieurs mesures au titre du renseignement et de la contre-ingérence. Elles viennent compléter l'arsenal législatif, déjà très étoffé, qui résultait des lois du 24 juillet 2015 et du 30 juillet 2021, dans un contexte marqué par la lutte contre la menace terroriste.

Je me contenterai d'évoquer une mesure importante, qui répond aux préoccupations exprimées par certains membres de votre commission, à savoir le contrôle des départs à l'étranger d'anciens militaires. La presse a évoqué des démarches de recrutement, entreprises par certains de nos compétiteurs étrangers, ciblant d'anciens militaires.

Les articles 411-2 à 411-11 du code pénal – figurant dans le titre I^{er} du livre IV, qui définit les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation – prévoient déjà des infractions visant en particulier les faits de trahison ou d'espionnage au profit d'une puissance étrangère, ainsi que de compromission. L'article 411-5 réprime ainsi le fait d'entretenir des intelligences avec une entité étrangère et l'article 411-7 celui de recueillir ou de rassembler des informations et des supports en vue de leur livraison à une entité étrangère. On trouve également à l'article 411-8 une autre infraction, satellite de la livraison d'informations stratégiques, consistant à exercer une activité ayant pour but l'obtention ou la livraison d'informations stratégiques.

Bien que déjà très étoffé, le corpus pénal nous est apparu insuffisant pour répondre à la situation à laquelle nous sommes confrontés – les armées britannique et américaine rencontrent d'ailleurs des problèmes similaires. Pour être saisis par un juge pénal, ces délits et crimes supposent d'avoir été commis. Nous arrivons donc trop tard. Par ailleurs, nous rencontrons des difficultés pour incriminer les auteurs et caractériser l'infraction : il n'est pas aisé de rassembler des preuves, en particulier en territoire étranger.

Le dispositif que nous proposons s'inscrit dans une logique de prévention et de pédagogie envers les personnels militaires et les anciens militaires. De ce point de vue, il doit être distingué dans son objet des articles du code pénal que j'ai évoqués : il cherche à prévenir la commission de faits que le code pénal réprime actuellement. L'article 20 a pour objectif d'éviter une situation à risque grâce à la création d'une sorte d'« infraction écran » ou d'« infraction obstacle », dont les éléments constitutifs sont par définition différents de ceux qui constituent les infractions contre lesquelles nous entendons prémunir les personnes concernées.

L'article L. 4122-12 du code de la défense, que nous souhaitons créer, définit une infraction qui sera constituée par le non-respect d'une formalité ayant pour objet de prévenir la commission des infractions de trahison et d'espionnage. Les militaires et anciens militaires ayant occupé des fonctions sensibles, que nous nous attacherons à définir, devront informer le ministre de la défense lorsqu'ils envisagent d'exercer une activité pour le compte d'une entité étrangère – État ou entreprise – dans le domaine de la défense ou de la sécurité, et ce, pendant

les dix ans qui suivent la fin de l'exercice de ces missions. Le ministre pourra s'opposer à l'exercice de cette activité s'il considère qu'il est de nature à entraîner la divulgation de savoir-faire opérationnels susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation. Cet article offre un complément dissuasif, mais aussi pédagogique et proportionné, au cadre pénal réprimant les faits de trahison, lequel reste inchangé.

M. Jean-Michel Jacques, rapporteur. La LPM prévoit une modernisation du ministère, axée sur la simplification, la numérisation et la subsidiarité, pour gagner en efficacité et en agilité ; le SGA nous l'a rappelé ce matin. Comment ferez-vous en sorte que vos services mettent en valeur l'audace, par opposition au principe de précaution, certes légitime mais parfois trop rigide, ayant tendance à empêcher d'aller vite ? Pour tous les articles que vous avez évoqués, le problème de l'interprétation se posera et il faudra décider si l'on reste au milieu du périmètre du principe de précaution, sans prendre aucun risque, ou si l'on se situe plus en périphérie pour se laisser de la latitude, de façon à préserver l'intérêt général.

Quelle place compte donner votre administration à l'intelligence artificielle en matière d'aide à la prise de décision ?

Mme Laurence Marion. Votre question appelle d'abord une réflexion quant à la manière dont notre ministère aborde le rapport à la norme juridique. Il s'agit d'un sujet de préoccupation très important, que nous partageons avec les états-majors. Nous avons avec eux des contacts étroits et quotidiens, et avons établi un lien de confiance. L'ancrage opérationnel de la DAJ est l'une de ses caractéristiques. C'est cela qui permet aux états-majors ainsi qu'aux fonctions de support du SGA de faire remonter les difficultés de manière transparente, après quoi nous identifions ensemble les manières de les surmonter.

Cette approche de la norme juridique intègre l'appréhension de la notion de risque d'une manière tout à fait propre au ministère des armées. Après six mois passés dans mes fonctions, j'observe que l'excès de normes conduit à réduire la confiance et la capacité à aborder de façon sereine la gestion du risque. Il faut donc se garder d'écrire dans des proportions excessives. Au cours de nos travaux collectifs, nous avons fait très attention, dans la rédaction de cette partie normative, à nous en tenir à ce qui était strictement nécessaire d'un point de vue législatif, renvoyant certaines considérations au décret ou à l'arrêté, ce qui permet d'apporter des modifications de façon plus souple. Trop écrire, vouloir appréhender toutes les situations conduit bien souvent à limiter notre capacité à interpréter la norme.

À titre d'exemple, s'agissant de la question des drones, nous avons souhaité adopter une neutralité technologique : les dispositions restent générales, ce qui nous permettra de tenir compte de l'évolution technologique, importante et rapide dans ce domaine, sans que nous soyons obligés de retourner devant le Conseil d'État ou de saisir le législateur tous les six mois, pour introduire dans la loi une référence à de nouvelles techniques. Outre la disposition législative générale, un décret en Conseil d'État sera pris, qui donnera un socle aux conditions opérationnelles dans lesquelles nous pourrions mettre en œuvre la lutte antidrones. Le pouvoir réglementaire dressera ensuite par arrêté une liste permettant d'appréhender les avantages et inconvénients de chaque technique. Il offrira aussi la possibilité d'une modification aisée.

En ce qui concerne l'intelligence artificielle, j'espère que le droit ne sera jamais l'application mécanique d'un algorithme et que la part d'incertitude, qui fait aussi l'intérêt du

droit, subsistera. Le droit est vivant et fait l'objet d'interprétations, à partir de socles fondamentaux. Cela est très vrai du droit international public et du droit international humanitaire, et nous avons fourni un effort de formalisation de la doctrine dans un ouvrage important. Pour autant, nous conservons une part d'interprétation, sans que la présence de l'ombre du juge ne soit permanente et anesthésiante.

En ce qui concerne, plus spécifiquement, certaines orientations données par le SGA, la DAJ exerce une fonction de support pour tous les travaux, qui sont très nombreux. Des groupes de travail et des comités de pilotage se réunissent, pour appréhender la dimension relative aux questions environnementales, qui sont très intégrées à la prise de décision, mais aussi les questions de simplification et de réforme des organigrammes. Nous intervenons pour aider à la simplification normative lorsqu'elle est possible et nous nous attachons, souvent au niveau réglementaire, à apporter la sécurisation juridique nécessaire à ces projets de modernisation défendus par chaque direction.

M. le président Thomas Gassilloud. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Michèle Martinez (RN). Je tiens d'abord à saluer le travail de vos services, qui font le lien entre les besoins exprimés par nos militaires et leur traduction juridique dans ce projet de LPM.

Mon propos portera sur la situation des conjointes et conjoints de militaires, pour lesquels vos services occupent une fonction majeure. Ces conjoints jouent un rôle discret mais réel dans la carrière de nos militaires : ils les accompagnent, les soutiennent et contribuent donc au moral de nos armées. Toutefois, leur rôle n'est pas toujours simple, d'autant qu'ils souffrent parfois d'un manque de reconnaissance.

C'est particulièrement vrai des conjointes qui suivent leurs époux lors de mutations dans les outre-mer ou à l'étranger. Quand elles sont demandeuses d'emploi ou en congé maternité, elles doivent se départir de leurs droits et se placer sous la protection administrative de leur conjoint. Dès lors, elles disparaissent aux yeux de l'administration française, ce qui rend tout retour en métropole difficile. Cette situation pousse d'ailleurs une proportion non négligeable de militaires à refuser des propositions d'affectation. Ces refus ne sont pas sans incidence sur la répartition des effectifs et l'emploi des forces. Quelles sont les raisons juridiques de cette nécessité de radiation ? Des mesures sont-elles envisagées pour pallier le problème ?

Mme Laurence Marion. Vous mettez le doigt sur un point de préoccupation majeur, qui est traité dans le cadre du plan famille. Aucun besoin d'intervention législative n'a été identifié pour répondre à cette difficulté, réelle, qui concerne la continuité de la carrière du conjoint, notamment lorsqu'il est fonctionnaire – (nous avons moins de prise lorsqu'il travaille dans le secteur privé). La traçabilité des dossiers entre les divers services administratifs doit permettre de prendre en compte la continuité de carrière et d'examiner attentivement les situations. Je pourrai, si vous le souhaitez, vous donner des explications juridiques plus précises sur cette question.

M. Aurélien Saintoul (LFI-NUPES). Votre service a-t-il dressé un bilan des dispositions normatives de la précédente LPM ? Je pense notamment à l'article 39, qui

prévoyait que les forces armées auraient désormais la possibilité de procéder à des prélèvements ADN sur les populations, sur les théâtres d'opérations ; l'article a-t-il été mis en œuvre ? Par ailleurs, un bilan a-t-il été effectué s'agissant des exemptions d'enquêtes publiques ?

Vous avez mentionné l'effacement de la distinction entre réquisitions civiles et militaires. Pour quelles raisons le législateur l'opérait-il ? Quelles raisons vous amènent à penser que cette distinction n'est plus pertinente ? Il me semble qu'elle était de nature à protéger les libertés publiques.

De la même façon, je suis inquiet d'entendre qu'une menace non immédiatement concrétisée peut laisser la possibilité au Président de la République d'engager des réquisitions. Cette notion me semble mériter des précisions, faute de quoi cela ouvrirait la porte à l'arbitraire.

Concernant les réserves, je garde mes questions portant sur l'âge pour le directeur des ressources humaines mais je m'inquiète quant à l'idée que le réengagement d'anciens militaires serait possible pendant cinq ans. Nous irions vers une forme de banalisation et peut-être même vers un possible pantouflage.

Par ailleurs, je m'inquiète de voir émerger la notion d'apprentis militaires et ne comprends pas bien à quels besoins elle répond. Avez-vous une idée du coût de la création de ce statut et de cette filière ? Quelles garanties apportez-vous aux droits de ces jeunes, notamment en matière de travail de nuit ?

Quel est le statut juridique de la présence française au Niger et au Tchad, l'opération extérieure (Opex) ayant cessé ?

Enfin, j'observe que le projet de loi ne comporte rien sur les sociétés militaires privées comme Wagner, qui constituent pourtant un grand sujet de préoccupation. Où en est la réflexion du ministère à cet égard ?

Mme Laurence Marion. La distinction entre réquisitions militaires et civiles était historiquement liée à une idée de mobilisation générale et à une logique d'invasion du territoire, qui entraînaient des dispositions, aujourd'hui très datées consistant à réquisitionner du personnel civil pour installer des militaires, parmi lesquelles des mentions réglementaires précisant, par exemple, qu'il faut laisser sa chambre à coucher à l'habitant dont on réquisitionne la maison ! Le caractère désuet de ces mesures est lié à l'appréhension stratégique des périls et du cadre juridique dans lequel ces réquisitions pouvaient s'opérer. Il semble plus cohérent de prévoir une gradation en fonction de l'intensité de la menace.

S'agissant de vos craintes quant à une menace prévisible mais pas immédiatement constituée, je voudrais d'abord vous rassurer : il ne s'agit pas d'un danger susceptible de survenir dans une projection de moyen terme (en mois par exemple) mais dans une logique court-termiste.

Pour l'illustrer, je prendrai deux exemples. Pendant la propagation de la covid-19, au cours du mois de février 2020, nous aurions peut-être pu appréhender la menace susceptible d'atteindre fortement l'Europe au cours des semaines suivantes, et prendre des mesures

permettant de bloquer des masques, d'organiser des réquisitions en matière de transport ou de services publics.

Mon second exemple sera plus militaire : des mouvements de troupes aux frontières de l'Europe ou de pays appartenant à l'Otan seraient suffisants pour commencer à mobiliser ces leviers de réquisition, sans attendre qu'une première agression ait lieu.

Il faut avoir à l'esprit que ces dispositifs permettent de réquisitionner des personnes mais qu'il ne s'agit pas de l'objectif ultime ; ce sont bien souvent des matériels et des services qui doivent pouvoir être mobilisés dans le cas de la survenue prochaine et prévisible d'une situation critique.

Le réengagement pendant cinq ans concerne la réserve militaire opérationnelle de deuxième niveau et constitue déjà une obligation : tout militaire quittant l'armée est tenu à un engagement de disponibilité pendant les cinq années suivant son retour à la vie civile et peut être rappelé lorsque les circonstances le justifient. Le nouveau dispositif vise en fait à suivre de façon effective ces militaires et à maintenir leurs compétences, ce à quoi ils sont souvent attachés. D'anciens militaires peuvent également dispenser des formations aux soldats d'autres armées, pour leur permettre de prendre en main certains matériels. Ils sont ainsi amenés, dans le cadre de leur obligation de disponibilité, à assurer une à trois semaines de formation.

La possibilité de les mobiliser doit être subsidiaire par rapport à celle de faire appel aux réservistes ayant pris eux-mêmes l'engagement de servir. Par ailleurs, il leur sera possible de s'engager de façon plus volontaire dans le cadre de la réserve opérationnelle de premier niveau, qui sera plus facilement mobilisable.

En ce qui concerne les apprentis militaires, il s'agit pour l'essentiel de donner une visibilité à une politique consistant à miser sur la jeunesse, notamment au moyen de voies mêlant formations théorique et pratique, qui sont très performantes, pour les armées comme pour ces jeunes.

Les dispositions liées au temps de travail des apprentis militaires sont encadrées dans le projet de loi. En effet, dans certaines conditions d'exercice, il n'est pas possible d'appliquer de manière automatique les limitations du travail de nuit ou du temps de travail par jour, pour des raisons objectives et documentées. Je pense par exemple aux mousses qui sont en mer et doivent effectuer des quarts de nuit. À cet égard, chaque fois que ce sera rendu nécessaire par les exigences du service, nous adapterons ces conditions de travail et de formation des apprentis par un décret en Conseil d'État.

Les prélèvements d'ADN sont possibles depuis un décret de 2017, modifié par un autre de 2022, dispensé de publication. Le fichier Biopex est alimenté, ne pose pas de difficultés et son exploitation est très utile. La mesure est conforme à nos obligations internationales.

Les exemptions d'enquêtes publiques sont utilisées de manière ciblée et proportionnée, comme dans les cas des dépôts de munitions ou de la construction du nouveau siège de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) au Fort Neuf de Vincennes, pour lesquels on ne peut pas entrer dans une logique d'enquête publique banalisée. L'usage en a été parcimonieux et pertinent, reposant chaque fois sur des considérations objectivées.

Le cas des sociétés militaires privées telles que Wagner a été traité dans la précédente LPM. L'article 43 de la loi soumet à autorisation de l'Etat les activités des entreprises titulaires d'une AFCI dans le domaine des services et de la formation (article L. 2332-1 du code de la défense). La réflexion concernant le déploiement de Wagner doit être mise en relation avec l'article 20, relatif au contrôle des départs à l'étranger : les démarchages de milices privées étrangères auprès d'anciens militaires pourraient faire partie des tentatives de recrutement que nous souhaiterions éviter. Cette préoccupation relève elle aussi de la gestion de nos ressources humaines.

En ce qui concerne le statut des Opex, au Niger, nous sommes dans le cadre de la poursuite de l'opération Barkhane. Le partenariat avec les Nigériens perdure. Les forces armées françaises peuvent intervenir à la demande des autorités nigériennes, pour répondre efficacement à des attaques de groupes armés organisés, qui restent très nombreuses dans cette partie de l'Afrique. Au Tchad, les forces françaises sont également présentes en accord avec les autorités locales.

La projection de nos forces en Roumanie et dans les États baltes ne relève pas du statut juridique des Opex mais de celui de la mission opérationnelle, dans le cadre de missions de réassurance qui s'inscrivent dans le cadre de notre coopération avec nos alliés de l'Otan.

M. Jean-Louis Thiériot (LR). Je salue votre travail, qui a débouché sur les articles que vous nous avez présentés. Je ne boude pas mon plaisir, car les dispositions relatives aux stocks stratégiques correspondent à l'une des propositions de notre rapport d'information sur la préparation à la haute intensité. Nous avons aussi évoqué la question des réquisitions. Dans ma vie d'avocat, j'ai régulièrement plaidé pour des préfectures dans le cadre de réquisitions préfectorales. Ce droit est complexe, soumis à des difficultés d'interprétation jurisprudentielle. Une clarification est donc bienvenue. Enfin, le travail accompli sur le statut des anciens militaires reprend les objectifs d'une proposition de loi que j'avais présentée il y a quelques mois.

Je souhaite vous interroger sur un élément qui ne figure pas dans le texte mais qui nous a intéressés au cours de notre travail sur ces sujets : la pratique de la commande publique. Dans le cadre de l'économie de guerre, l'objectif est de faire plus simple. Il existe des conditions dérogatoires au code des marchés publics pour les marchés concernant la défense, mais il reste difficile de les concilier avec la directive européenne sur la passation des marchés publics. Les industriels, les PME et la DGA elle-même souhaitent des simplifications, et il semble que certaines soient déjà possibles dans la pratique. Quel est votre point de vue sur le sujet ?

Mme Laurence Marion. Nous nous sommes effectivement beaucoup inspirés des travaux que vous avez mentionnés et dont nous vous remercions. L'amélioration est le fruit d'un travail itératif.

La commande publique a constitué un chantier à part entière, que nous avons mené avec la DGA et qui a fait l'objet de projets d'articles. En dehors des considérations liées à la modération normative que nous souhaitons promouvoir, nous nous sommes aperçus que les pratiques devaient être davantage sécurisées. En effet, quand il s'agit de marchés publics, une épée de Damoclès est suspendue au-dessus de nous : il existe un risque pénal. Cela est

parfaitement normal. La DAJ se doit d'être attentive à la sécurité juridique des procédures. Or les règles en matière de publicité et les calendriers contraignants qu'il est nécessaire de respecter pour mener une procédure d'appel à concurrence à son terme ne sont pas toujours compatibles avec les contraintes opérationnelles.

Nous travaillons donc à un mécanisme qui, sans être à proprement parler un rescrit – et sans préjuger des compétences du juge –, permettrait de donner certaines garanties à l'acheteur public lorsque les dérogations relatives à l'innovation ou aux marchés de défense et de sécurité sont mobilisées. Il nous semble important d'être en mesure de nous poser des questions très en amont, pour les trancher et poursuivre les procédures en ayant renforcé la sécurité juridique. À ce stade, nous pensons avancer au niveau réglementaire. La question fait partie de celles que nous traiterons avec le Conseil d'État.

En ce qui concerne les simplifications, l'un des enjeux, au regard des prescriptions des directives européennes, est la saturation des seuils. Lorsqu'on s'exonère des critères, il faut rester dans l'épure. Là encore, nous envisageons d'activer le levier réglementaire. Nous réfléchissons à relever les seuils, en liaison avec le Conseil d'État. Celui-ci se montre aussi attentif à la bonne gestion des deniers publics et, naturellement, aux principes constitutionnels qui régissent la commande publique.

On a parfois l'impression que les contraintes imposées par le code des marchés publics restreignent l'innovation, mais la concurrence la stimule et permet à de petites entreprises de percer sur certains marchés. L'État et le ministère des armées ne sont pas dépendants de structures ayant constitué des formes de monopole.

La LPM ne méconnaît pas la question, même elle doit se traiter prioritairement au niveau réglementaire. L'article 25 vise ainsi à renforcer les moyens de la DGA pour lui permettre de mener davantage d'enquêtes de coûts, qui constituent une réponse à l'une des contraintes liées à l'absence de concurrence dans certains MDS. L'objectif est de ne pas devenir dépendants de fournisseurs et d'éviter de faire face à des coûts impossibles à maîtriser. La disposition constitue un levier essentiel pour continuer à promouvoir les MDS, voire à en élargir le champ, sans pour autant s'exposer à des dérives.

M. Vincent Bru (Dem). L'année dernière, le média *Intelligence Online* a révélé qu'au moins trois anciens pilotes de chasse français avaient participé à la formation de militaires chinois. De fait, rien n'empêche un ancien militaire de se faire embaucher par une structure étrangère cherchant à obtenir des informations ou des savoir-faire de caractère stratégique. Le contrôle préventif par l'administration prévu à l'article 20, sur la base des déclarations des intéressés, paraît donc bienvenu, mais ne serait-il pas préférable d'instaurer un système d'autorisation préalable pour tous les emplois relevant du domaine de la sécurité ?

Vous avez dit que la réserve opérationnelle pourrait être utilisée, y compris en dehors des armées, dans l'intérêt de la défense. Ainsi, la réserve pourrait être partiellement utilisée au bénéfice de la BITD, notamment pour renforcer la production d'armements et de munitions. Il s'agirait donc de placer des militaires sous contrat d'engagement ou d'anciens militaires dans des entreprises privées, ce qui pose des problèmes juridiques de responsabilité, d'exercice du pouvoir disciplinaire et soulève la question de la possibilité de donner des instructions. Ces enjeux seront-ils étudiés ?

Mme Laurence Marion. En ce qui concerne le contrôle des départs à l'étranger, vous mettez le doigt sur un problème juridique qui a retenu notre attention : le choix entre un système d'autorisation préalable et un système de déclaration préalable. Si les effets juridiques sont les mêmes une fois que le ministre s'est opposé, les mesures se déclinent de façon différente d'un point de vue opérationnel. Nous ne nous inscrivons pas dans une logique de contrôle déontologique : il s'agit de préserver les intérêts fondamentaux de la nation. Pour autant le contrôle déontologique actuel nous donne quelques éléments de réflexion.

Si l'on en juge d'après les dossiers soumis à la commission de déontologie des militaires, entre 2019 et 2021, moins de 5 % concernaient des projets de recrutement par des entreprises étrangères, soit une trentaine de dossiers. Par ailleurs, compte tenu du nombre de militaires et anciens militaires qui seront concernés, nous pouvons nous attendre à un « effet stock » plus important.

Il ne s'agit pas d'opposer un refus systématique. Aux États-Unis, plus de 90 % des demandes de départ à l'étranger sont jugées légitimes. Ce serait le cas, par exemple, pour des coopérations avec des alliés ou des entreprises européennes

Les dossiers doivent être traités par les entités compétentes du ministère, et nous ne saurions nous inscrire dans une logique d'autorisation de masse, donnée de manière mécanique par un service qui n'aurait pas la capacité de détecter les cas problématiques. Un dispositif obligeant à informer et donnant la possibilité de s'opposer semble plus adapté au traitement que nous envisageons. Quand un signal d'alarme s'allumera, en raison de la nature des fonctions envisagées, de l'État impliqué ou des fonctions sensibles déjà exercées par le militaire – je pense par exemple aux techniques d'appontage des Rafale –, nous ferons preuve d'une vigilance particulière.

Cette approche permet de ménager le caractère opérationnel du dispositif et de montrer qu'il ne s'agit pas de décourager ces départs, lesquels contribuent à l'attractivité du métier et ne sont pas tous considérés comme posant une difficulté. Ce dispositif sera plus efficace, plus simple et mieux ciblé.

Par ailleurs, il paraît naturel que d'anciens militaires ou des réservistes souhaitant travailler pour la BITD française puissent le faire, apportant ainsi leur concours à l'écosystème de la défense. Cela participe de la logique d'économie de guerre. Il était donc important de lever les obstacles juridiques lorsqu'ils existent puisque cette faculté est déjà ouverte. Quant aux questions de responsabilité et d'exercice du pouvoir hiérarchique, nous ne découvrons pas le sujet, pas plus que les entreprises concernées, puisque des militaires y sont déjà en détachement. Ces placements de réservistes devront se faire avec des objectifs bien identifiés et partagés.

L'idée d'une réserve industrielle est souvent évoquée. Elle semble structurante au regard de l'enjeu que constitue la mobilisation de la société civile.

Mme Mélanie Thomin (SOC). Le projet de loi institue un contrôle de l'administration à l'égard de tout militaire, dont les fonctions sont d'une sensibilité particulière ou requièrent des compétences techniques spécialisées, qui souhaiterait exercer une activité dans le domaine de la défense ou de la sécurité au profit d'un État étranger ou d'une entreprise sous contrôle étranger. Comment fonctionnera ce dispositif de déclaration

préalable d'un point de vue juridique ? À combien estimez-vous le nombre de fonctionnaires et de militaires potentiellement concernés ?

Le projet prévoit l'élargissement aux sous-traitants des opérateurs d'importance vitale (OIV) et des opérateurs de services essentiels (OSE) de l'obligation de communication à l'Anssi des données techniques. Quelle sera l'extension du dispositif ? Dans quelle mesure fera-t-il peser sur des tiers sous-traitants les obligations propres aux OIV et aux OSE, en particulier dans le cas des hébergeurs de données ? Selon quel régime les surcoûts induits seront-ils compensés ? Quels seront les potentiels risques juridiques ?

Mme Laurence Marion. Le régime de déclaration préalable ciblera aussi les anciens militaires ayant occupé des fonctions sensibles. Un décret identifiera les domaines les plus sensibles, selon des critères définis par le législateur. Nous avons à l'esprit la maîtrise de certaines techniques, notamment de prise en charge de certains équipements comme les Rafale. Nous adjoindrons à ce décret un arrêté qui ne sera pas publié, afin de ne pas exposer à nos compétiteurs nos risques et fragilités. Il établira la cartographie précise des fonctions et emplois concernés par l'obligation de déclaration.

Il sera très important de faire connaître le dispositif aux personnes concernées. Ce sera relativement aisé pour les militaires en poste. D'ailleurs, nous n'avons pas attendu le vote de ces dispositions : ils sont déjà sensibilisés à ces questions. Des courriers leur sont remis pour leur expliquer qu'ils occupent des fonctions sensibles et qu'ils devront être attentifs pendant dix ans après avoir cessé de les exercer. Il sera un peu plus compliqué d'informer ceux qui ont déjà quitté l'institution, du moins pour ceux avec lesquels nous n'avons pas de lien direct, même si nous devons maintenir ce lien en raison de leur obligation de disponibilité. Nous nous astreindrons à porter à leur connaissance l'existence du dispositif, car celui-ci ne leur serait pas opposable si, par extraordinaire, il n'avait pas pu faire l'objet d'une communication.

Dans la pratique, il appartiendra ensuite aux personnes de déposer un dossier, dans le cadre des démarches de déontologie dont elles ont l'habitude si elles y sont astreintes. Lorsqu'un dossier posera problème, l'opposition du ministre pourra être notifiée.

En ce qui concerne le volume, nous serons sûrement confrontés à un « effet stock », qui jouera pendant un an ou deux. Pour estimer le flux, nous nous fondons sur l'échantillon que représente la trentaine de dossiers soumis entre 2019 et 2021 à la commission de déontologie des militaires pour départ au service d'entreprises étrangères.

Il ne s'agit ni de décourager les départs ni de les interdire. Certains d'entre eux, qui se font vers la BITD européenne ou d'autres entités, doivent même être encouragés. L'objectif est de faire de la pédagogie pour éviter certains démarchages qui ont lieu à l'insu de militaires, lesquels n'ont pas l'intention de s'engager dans une logique de compromission ou de trahison.

Nous renforçons considérablement les prérogatives de l'Anssi pour faire face à la menace cyber, dans la continuité des dispositions de la précédente LPM s'agissant des systèmes informatiques de l'État et des OIV. L'agence pourra identifier les sites compromis, qu'ils le soient à leur insu ou qu'ils dépendent d'agresseurs. Certains éditeurs de programmes informatiques devront communiquer les failles identifiées, ce qui permettra de faire de la prévention et d'anticiper les menaces.

Les propriétaires de sites internet transmettront des données techniques non identifiantes à l'Anssi pour répondre à l'attaque informatique. Je ne crois pas que cette obligation sera une charge telle qu'il faille les dédommager. Les attaques sont de plus en plus fréquentes, invasives et agressives. Pour lutter contre cette difficulté majeure, l'Anssi viendra épauler l'ensemble des opérateurs privés qui en sont la cible, y compris dans le cadre civil. Le directeur général de l'Anssi pourrait compléter ma réponse sur ce point.

M. Yannick Favennec-Bécot (HOR). Les articles 12 et 13 de la LPM constituent de réelles avancées en matière de prise en charge des blessés de guerre et des familles de militaires décédés en opération. Cependant, je souhaite appeler votre attention sur la mémoire des militaires décédés sur des théâtres extérieurs et vous interroger sur la faisabilité juridique de l'attribution, à titre posthume, de la médaille de la reconnaissance française et de la croix du combattant.

Il y a quelques années, des personnes dont le fils était mort en Opex m'ont écrit pour me faire part de leur incompréhension face à la réponse que leur avait adressée l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG). L'office leur avait indiqué que la demande aurait dû être formulée du vivant de leur fils. Le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre énumère certaines conditions, mais ne serait-il pas opportun de faire évoluer ce dispositif réglementaire ?

Afin de préserver les intérêts fondamentaux de la nation, les militaires ou anciens militaires souhaitant exercer une activité privée en rapport avec une puissance étrangère se verront soumis à un contrôle *a priori*, à visée préventive et dissuasive, dès lors qu'ils auront occupé des fonctions d'« une sensibilité particulière ». Cette notion revêt un caractère abstrait : comment sera-t-elle délimitée et appréciée ? Des caractéristiques objectives et déterminées seront-elles définies, ou bien s'agira-t-il d'une appréciation au cas par cas ?

Mme Laurence Marion. Nous aurons à la fois de l'abstraction et du cas par cas. L'abstraction relèvera d'une détermination opérée *a priori*, de façon relativement précise, au moyen d'une cartographie des métiers et des fonctions à risque, qui fera l'objet d'un arrêté mis à jour de façon régulière, en fonction de l'évolution de la menace ou des caractéristiques techniques. Nous aurions pu faire le choix d'un décret large, mais avons préféré retenir l'option d'un arrêté, qui offrira une certaine précision et permettra aux militaires de savoir s'ils sont concernés. Nous pourrions ainsi les sensibiliser *a priori*.

Ensuite, pour apprécier la situation, le ministre devra prendre en compte des éléments comme la sensibilité des opérations au regard du contexte stratégique – lequel peut évoluer dans le temps et fera l'objet d'une évaluation –, la nature de l'État auquel l'ancien militaire est susceptible d'apporter ses services, ou encore la nature des fonctions envisagées. À ce titre, une formation de pilote, très proche des activités faisant l'objet d'une protection particulière, suscitera plus de réserve qu'un autre type d'activité. Sous le contrôle du juge, l'estimation sera liée à une évaluation de la menace ainsi qu'aux caractéristiques de chacun : on ne traitera pas de la même manière un militaire occupant des fonctions subalternes et une personne ayant eu accès à de nombreux secrets.

La question des militaires blessés de guerre ou morts au combat nous a beaucoup occupés dans la construction de la LPM, mais de nombreux aspects seront traités indépendamment du cadre législatif.

En ce qui concerne l'attribution de médailles à titre posthume, la difficulté n'a pas été portée à ma connaissance, mais je me pencherai sur la question. Un tel sujet doit pouvoir se régler indépendamment d'une disposition législative mais, si cela ne devait pas être le cas, nous pourrions l'aborder dans la suite des travaux.

Nous prévoyons une mesure de réparation intégrale pour les militaires blessés et les familles des militaires morts au combat. La disposition cible les activités d'Opex, de missions opérationnelles (Missops) ou de stages de forte intensité opérationnelle tels que les stages commando ou d'aguerrissement au combat, qui sont très spécifiques de l'activité militaire et pendant lesquels on compte parfois plus de blessés que sur un théâtre d'opérations. Je pense aussi aux risques que comportent certaines missions telles que l'opération Harpie, menée en Guyane, qui sont assimilables à ceux encourus sur un théâtre extérieur.

Le régime prévu par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est très généreux et permet de répondre dans la plupart des cas de manière positive aux préjudices auxquels s'exposent les militaires. Cependant, dans certains cas, en raison d'une règle technique de forfait de pension, la couverture du préjudice n'est pas complète, notamment lorsqu'une personne très jeune, militaire du rang, se retrouve handicapée et doit avoir recours à une tierce personne. Dans ces cas-là, un mécanisme subsidiaire est prévu pour que la réparation du préjudice soit elle aussi intégrale. C'est le minimum de ce que nous devons à ces soldats blessés en opérations extérieures ou lors de missions très opérationnelles menées sur le territoire français, pour lesquels tous les dispositifs actuels de fonds de garantie des victimes ou de victimes de terrorisme ne sont pas mobilisables, compte tenu de la spécificité de leur engagement. Le Président de la République a insisté sur l'importance de ces questions de prise en charge de nos blessés de guerre lors du discours qu'il a prononcé le 13 juillet 2022 à l'Hôtel de Brienne.

M. le président Thomas Gassilloud. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. François Cormier-Bouligeon (RE). J'aimerais vous interroger sur un sujet qui ne figure pas dans les articles dont nous traitons, mais qui pourrait y trouver une place : la coopération avec les États partenaires de la France. Cette coopération constitue un vecteur d'influence important et utile pour l'armée, la BITD et les intérêts nationaux. La LPM devrait-elle donc prévoir le renforcement des outils d'influence de votre ministère ? Comment des opérateurs tels qu'Expertise France, l'économat des armées ou Défense conseil international (DCI) pourraient-ils être mieux utilisés dans ce domaine ? Serait-il souhaitable de modifier la législation pour favoriser et consolider la relation de ces opérateurs avec l'État ?

M. Frédéric Mathieu (LFI-NUPES). Vous avez évoqué la question des anciens militaires qui se vendraient à l'étranger, mais une autre forme de mercenariat existe, incarnée par ces officiers supérieurs et généraux qui, à peine l'uniforme quitté, partent pantoufler dans les entreprises d'armement auxquelles ils ont eu affaire au cours de leur carrière.

De l'autre côté du spectre, des techniciens supérieurs d'études et de fabrications (TSEF), des agents techniques du ministère de la défense (ATMD) et des ouvriers de l'État, dont les spécialités sont déficitaires dans nos rangs, viennent se former au ministère des armées pour gagner très vite les industries d'armement et rejoindre le plus offrant.

Dans les deux cas, ces personnes partent avec leur savoir-faire, leur connaissance de nos rouages, de nos stratégies, de l'état de nos finances publiques et leur carnet d'adresses, ce qui est très préjudiciable. Ils rejoignent ces industriels de l'armement auprès desquels nous sommes dans une situation de dépendance, aussi bien en ce qui concerne l'achat initial que le maintien en condition opérationnelle (MCO). Pourquoi la législation en matière de conflits d'intérêts est-elle aussi mal appliquée au ministère des armées ?

M. Christophe Blanchet (Dem). Ma question est liée au rapport que M. Parigi et moi-même avons consacré aux réserves. Nous avons insisté, notamment, sur le fait qu'une plus grande fidélisation pourrait être obtenue grâce à une meilleure reconnaissance. L'idée était revenue dans toutes les rencontres que nous avons faites.

À titre d'illustration, je voudrais donner l'exemple d'un jeune réserviste, titulaire d'un brevet militaire professionnel (BMP) et ayant suivi un cursus pour devenir professeur. Pour son premier poste, il a été envoyé à 700 kilomètres de son domicile. Effectuer les activités liées à la réserve lui est donc devenu très difficile. Il y est parvenu pendant deux ans, avant d'arrêter.

Comment permettre aux fonctionnaires s'engageant dans la réserve d'obtenir des points bonus de gratification, afin qu'ils bénéficient de mutations facilitantes et continuent de servir dans les réserves ? Avez-vous travaillé sur le sujet d'un point de vue juridique ?

M. Jean-Charles Larssonneur (HOR). Pendant la crise du covid, puis lors de la montée en puissance de la dissuasion nucléaire ayant eu lieu au début de la guerre en Ukraine, alors que l'on pouvait compter jusqu'à trois sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) en mer, j'ai eu, en tant qu'élus de Brest, la surprise de découvrir qu'il n'existait pas de mode de réquisition adapté à un tel contexte, ni pour les personnels civils, ni pour les personnels militaires, ni pour les personnels relevant de l'industrie de la défense. Fort heureusement, l'engouement et la mobilisation des personnels ont été naturels et spontanés, et le sens de la mission a prévalu sans aucune difficulté. Si une telle situation devait se reproduire, le cadre que vous nous proposez d'adopter permettrait-il d'offrir une réponse plus appropriée ?

La DAJ a-t-elle produit une analyse du cadre législatif actuel en matière de soutien, de ravitaillement ainsi que de prolongement portuaire pour notre marine nationale ? Ma question porte notamment sur les suites de la loi Leroy de 2016 ; il ne s'agit nullement de préempter les résultats de la mission sur la flotte stratégique confiée par le Gouvernement à notre collègue Yannick Chenevard.

Mme Sabine Thillaye (Dem). Le texte confère à l'Anssi la possibilité de bloquer des noms de domaine en cas d'« utilisation dévoyée ». Que recouvre cette notion ? La question me paraît juridiquement sensible.

De plus, le Conseil d'État s'est demandé si les dispositions relatives à l'Anssi ne porteraient pas atteinte au principe de neutralité d'internet, sachant que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) n'a pas encore pu se prononcer sur ce point.

Enfin, le projet de loi prévoit la possibilité de sous-traiter le recueil de ces données à un service relevant de l'État et désigné par décret. Quelle est votre position à ce propos ? Le Conseil d'État propose quant à lui de ne pas retenir cet alinéa.

Mme Laurence Marion. En ce qui concerne la coopération avec des États partenaires, nous devons faire preuve de souplesse. L'un des enjeux est de renouveler notre relation avec un certain nombre d'États africains. La question ukrainienne a montré, par ailleurs, que la coopération avec des armées étrangères était pleinement à l'ordre du jour.

Le ministère des armées doit pouvoir s'appuyer sur des opérateurs, voire des partenaires extérieurs, car il ne peut pas tout faire. Des programmes importants existent déjà, en matière de formation notamment, mais nous ne serons pas en mesure de répondre seuls à la montée en puissance des demandes d'accompagnement d'autres armées.

La question de la labellisation donc constitue un enjeu important. Cela suppose un travail d'identification, ainsi qu'une forme de stratégie partagée, susceptible de prendre des formes différentes selon le statut de l'opérateur. Les besoins du ministère en la matière sont décrits dans le rapport annexé. Nous devons pouvoir mobiliser rapidement par exemple des traducteurs ou des formateurs, sans pour autant nous lier les mains et devenir trop dépendants d'un seul opérateur. Nous étudions la question de manière précise à l'aune en particulier des contraintes de la commande publique, mais il ne sera pas forcément nécessaire d'en passer par une mesure législative.

S'agissant du départ de militaires dans le secteur privé, la commission de déontologie des militaires vérifie que les conditions fixées par la loi sont bien remplies, notamment que la personne ne s'expose pas au délit de prise illégale d'intérêts. Le contrôle est rigoureux et étroit – les militaires le trouvent même parfois trop tatillon. La commission n'exerce pas de contrôle déontologique pour l'avenir, ce qui n'enlève rien à l'attention portée à la façon dont les départs s'organisent.

Il faut tenir compte de la spécificité du métier militaire : ceux qui l'exercent doivent pouvoir organiser une seconde partie de carrière. Faut-il envisager que celle-ci se déroule exclusivement dans un cadre extérieur aux armées ? L'écosystème de la BITD n'est pas bâti dans une logique de prolongation des intérêts. Il s'agit plutôt de refléter ce que sont les préoccupations des armées dans le cadre du tissu industriel, qui est un partenaire essentiel pour répondre à leurs besoins.

M. Frédéric Mathieu (LFI-NUPES). Et dans le cas du personnel civil ? De nombreux agents civils partent eux aussi à l'étranger.

Mme Laurence Marion. Ils sont eux aussi soumis à des obligations déontologiques et au cadre pénal répressif que j'ai évoqué.

M. Frédéric Mathieu (LFI-NUPES). Il n'est pas appliqué.

Mme Laurence Marion. La commission concernée intervient chaque fois qu'elle le doit, dans le cadre des attributions qui sont les siennes.

J'en viens à la fidélisation et à l'accompagnement de la mobilité géographique. Il y a deux façons de procéder en la matière : soit on accorde une sorte de bonus, et l'on tente ainsi d'adapter la carrière à l'engagement dans la réserve, soit on fait en sorte que la réserve s'adapte à la carrière du fonctionnaire. Nous pourrions, en effet, nous pencher sur la possibilité de tenir compte de l'appartenance à la réserve dans le calcul des points permettant une mutation. L'enjeu est surtout de parvenir à mieux adapter la fonction publique à ces réalités et à accepter de laisser partir certains agents lorsqu'ils doivent effectuer des activités liées à leur statut de réserviste. Toutes les administrations doivent faire un *effort de mobilisation et d'exemplarité* en la matière, y compris celle du ministère des armées – et celle de la DAJ. Il faut diffuser une certaine culture de la réserve. En outre, la réserve doit être assez fluide pour tenir compte des contraintes personnelles ou professionnelles pesant sur le réserviste.

S'agissant des réquisitions militaires, nous cherchons à nous inscrire dans une logique de subsidiarité par rapport à la mobilisation de leviers contractuels et d'engagements déjà existants. Comme il n'est pas toujours possible d'obtenir un accord, nous avons souhaité nous doter d'outils plus efficaces.

Nous pourrions appliquer le régime des réquisitions en cas d'urgence et elles seront plus faciles à mobiliser, notamment pour garantir la continuité de la dissuasion. À titre d'exemple, Monsieur Larsonneur, pour vous qui êtes élu de Brest, sur la presqu'île de Crozon et l'île Longue, nous pourrions, par des contraintes de sous-traitants, être conduits à mobiliser ces dispositifs, dès lors qu'il y aura, pour une raison ou pour une autre, sans forcément devoir démontrer qu'il y a une menace pour la vie de la Nation : il suffira que la sauvegarde de la défense nationale soit en cause, ce qui est un critère moins exigeant. En tout état de cause, il faudra être en mesure d'identifier et d'objectiver une urgence opérationnelle de nature à justifier ce type de réquisition.

J'en viens au blocage des noms de domaine. Le Conseil d'État a validé l'ensemble du dispositif après l'avoir étudié de manière approfondie, notamment au regard de nos engagements et contraintes internationaux en matière de neutralité d'internet.

Le dispositif sera mis en œuvre non pas par le ministère des armées mais par le SGDSN et l'Anssi, qui en dépend, dans un cadre interministériel. L'Anssi sera dotée du pouvoir de filtrer les noms de domaine utilisés ou instrumentalisés par des cybercombattants. Il est assez facile, en droit, d'identifier le moment où l'intrusion a lieu dans le serveur. Par ailleurs, l'expérience montre que les propriétaires des serveurs compromis ont plutôt tendance à lancer des appels à l'aide qu'à manifester une réticence. En outre, une gradation est prévue dans le dialogue mené et, s'il s'agit du serveur d'un cyberattaquant, nous déclencherons plus sûrement et rapidement les mesures les plus coercitives. Le texte prévoit une distinction entre le nom de domaine malveillant enregistré de bonne foi par son propriétaire légitime et celui qui a été enregistré dans un but de compromission et dans une logique de déstabilisation.

En ce qui concerne la sous-traitance et le service désigné par l'État, nous avons débattu pour savoir si cette question relevait de la loi ou du pouvoir réglementaire et le

Conseil d'État a émis un avis en faveur de cette dernière option. Nous l'avons suivi ; les dispositions qui vous sont soumises sont conformes à la copie finale du Conseil d'État.

Mme Sabine Thillaye (Dem). Le Conseil d'État a validé mais nous avons l'impression qu'un doute subsiste quant à une éventuelle décision de la CJUE puisqu'il est précisé qu'elle n'a jamais été saisie mais que, *a priori*, l'article 3 du règlement (UE) 2015/2120 pourrait poser un problème.

Mme Laurence Marion. À ce stade, la CJUE n'a pas pris position sur ce point et les débats que nous avons menés sur le sujet, y compris avec les juristes les plus affûtés du Conseil d'État, n'ont pas montré qu'il y avait une prise de risque excessive au regard des garanties posées par la loi. Nous avons conclu qu'il fallait que l'on autorise ces mesures tout en les assortissant de garanties juridiques qui nous paraissent adaptées à ce stade et compte tenu de la position de la CJUE. Nous n'avons pas identifié d'alerte particulière, mais nous sommes vigilants sur ce point, comme sur tous les autres, au regard de l'évolution jurisprudentielle. À l'instant où je vous parle, la conformité avec le droit de l'Union est pleine et entière.

M. le président Thomas Gassilloud. Merci, Madame la directrice, pour cette audition qui nous a permis de mesurer pleinement l'importance de la DAJ pour le ministère des armées et notre défense nationale.

*

* *

La séance est levée à douze heures cinquante.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Jean-Philippe Ardouin, M. Julien Bayou, Mme Valérie Bazin-Malgras, M. Christophe Blanchet, M. Vincent Bru, Mme Caroline Colombier, M. François Cormier-Bouligeon, M. Jean-Pierre Cubertafon, M. Yannick Favennec-Bécot, M. Thomas Gassilloud, M. Christian Girard, Mme Charlotte Goetschy-Bolognese, M. Laurent Jacobelli, M. Jean-Michel Jacques, M. Loïc Kervran, M. Fabien Lainé, M. Jean-Charles Larssonneur, Mme Delphine Lingemann, Mme Alexandra Martin, Mme Pascale Martin, Mme Michèle Martinez, M. Frédéric Mathieu, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, M. Christophe Naegelen,

Mme Josy Poueyto, Mme Natalia Pouzyreff, M. Lionel Royer-Perreaut, M. Aurélien Saintoul, Mme Nathalie Serre, M. Philippe Sorez, M. Bruno Studer, M. Jean-Louis Thiériot, Mme Mélanie Thomin, Mme Corinne Vignon

Excusés. - M. Mounir Belhamiti, M. Christophe Bex, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Steve Chailloux, Mme Cyrielle Chatelain, Mme Anne Genetet, Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Bastien Lachaud, M. Olivier Marleix, Mme Valérie Rabault, M. Fabien Roussel, Mme Isabelle Santiago, M. Mikaele Seo, M. Michaël Taverne.

Assistait également à la réunion. - Mme Sabine Thillaye